

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 25 FÉVRIER 1897.

Proposition de loi relative à l'organisation du crédit foncier rural mutuel.

DÉVELOPPEMENTS.

MESSIEURS,

La proposition de loi qui est soumise à la Chambre, a pour objet l'application progressive et vraiment expérimentale du principe de la mutualité à la solution du problème du crédit rural. L'idée d'en fonder l'organisation sur ce principe s'est produite en Belgique il y a près de cinquante ans, elle a animé une série de projets intéressants ou vraiment remarquables, et jamais, cependant, elle n'est parvenue à pénétrer dans les faits : ni l'initiative des pouvoirs publics, ni l'action collective des intéressés n'ont réussi à se traduire par aucune œuvre durable.

L'application du principe, associée à la forme rigide de la solidarité illimitée, remontait à près de trois quarts de siècle avec les *Landschaften* primitives, dans la Prusse orientale et occidentale, les Marches, la Silésie, la Poméranie, quand des économistes polonais illustres, Cieszkowski et Wolowski, en poursuivirent la vulgarisation en France. Le livre célèbre de Cieszkowski sur l'organisation du *Crédit et de la circulation* est de 1843, les travaux de Wolowski sur l'organisation et la mobilisation du crédit foncier sont de 1859-1845; l'ouvrage plus descriptif de Royer, sur les *Institutions du crédit foncier en Allemagne et en Belgique*, fut publié en 1845, et il eut une influence considérable sur le cours des idées en France et en Belgique. Le mouvement d'idées que provoqua l'étude du crédit foncier, dans les années comprises entre 1859 et 1852, époque de la fondation du Crédit foncier de France, est vraiment extraordinaire. Le rapport de Cieszkowski au Congrès d'agriculture, en 1847, semblait ouvrir l'ère des réalisations fécondes, en

approuvant les projets de Wolowski, directement inspirés par les institutions allemandes et polonaises (surtout celles du grand-duché de Posen et de la Gallicie). Et ce qui est encore digne de remarque, c'est que les écoles les plus diverses et les plus opposées s'unissaient dans une telle élaboration : la commission dont Ciezkowski fut le rapporteur en 1846, était présidée par Victor Considérant, l'un des plus célèbres représentants de l'école phalanstérienne. En Belgique, le premier projet est de Cassiers, présenté au Sénat le 31 mars 1848. En 1849, Royer de Behr proposa une organisation du crédit foncier par l'État, en vue surtout de favoriser la fertilisation de la Campine. L'émission de lettres de gage ayant pour garantie réelle les terrains à mettre en valeur, devait encore avoir la garantie complémentaire de l'État. Ce projet précède d'un an celui d'un puissant constructeur, de Frère-Orban (8 mai 1850).

La Caisse du crédit foncier, proposée par Frère, était un établissement public comme ceux de Gallicie, bien que, sous des rapports essentiels, elle fût aussi une association entre les propriétaires emprunteurs.

Le conseil d'administration était choisi par le Gouvernement et une commission de surveillance désignée par le pouvoir législatif. L'intervention des agents de l'enregistrement et des hypothèques assurait la vérification de l'état de la propriété, l'administration intervenait ensuite pour l'évaluation de l'immeuble destiné à servir de gage. Les lettres de gage étaient remises contre le contrat d'hypothèque, par les conservateurs des hypothèques chargés de prendre inscription.

Le taux d'intérêt était fixé à 4 p. c., avec 1 p. c. d'amortissement permettant d'éteindre la dette en quarante et un ans. Les annuités étaient recouvrées par des agents de l'État, receveurs de l'enregistrement.

La Caisse faisait le service des intérêts des lettres de gage et remboursait semestriellement celles qui étaient désignées par le sort. Les prêts ne dépassaient pas la moitié de la valeur des terres, le quart de celle des bois et des propriétés bâties.

Discuté pendant seize séances à la Chambre en 1851, et adopté par elle, le projet succomba plus tard devant l'opposition du Sénat. Frère-Orban avait quitté le pouvoir en 1852. Le 20 décembre 1854, un arrêté royal décréta le retrait pur et simple du projet.

Frère-Orban voulait prouver que le système qui, en Prusse et en Pologne, originairement n'avait été appliqué qu'à la grande propriété, aux biens nobles, — équestres, comme dit Roscher, — était extensible à la petite propriété, au moins dans certaines limites.

Le projet du Gouvernement belge s'arrêtait à la limite d'une valeur foncière de 1,000 francs, considérée comme permettant d'assurer encore le recouvrement des annuités.

Mais les petits propriétaires pouvaient s'associer pour donner hypothèque.

La solidarité absolue avait disparu de ce projet ; en cela il se rapprochait des formes plus récentes des *Neue Landschaften* ; elle était remplacée par un mode de garantie emprunté à l'Allemagne : c'est le versement de l'annuité au delà du terme d'amortissement, qui était de quarante et un ans. Le débiteur contribuait aux pertes à concurrence d'une quarante-cinquième annuité.

Cependant Frère conservait une pratique empruntée aux *Landschaften* anciennes. C'est au propriétaire emprunteur que le Gouvernement remettait les lettres de gage, c'est le propriétaire qui les négociait. A. Demeur a critiqué cette mesure dans une brochure très intéressante, parue en 1851.

A. Demeur critiqua également le taux de l'intérêt des lettres, admis à 4 p. c. par Frère, comme par Wolowski, et appuya le système, défendu par Considérant et Cieszkowski, d'un intérêt de 3,65 p. c. par an. Il soutint également l'idée d'abaisser au-dessous même de 100 francs les coupures des lettres de gage, pour les rendre accessibles à la petite épargne et faciliter le fonctionnement du crédit foncier.

Mais dans l'ensemble, il admit le projet du Gouvernement, dont il résuma magistralement toute la conception en disant : « Elle consiste, d'une part, » dans la centralisation des opérations diverses qui constituent les relations » entre les prêteurs et les emprunteurs, entre les capitalistes et les propriétaires, entre les porteurs et les souscripteurs des billets de crédit » foncier, c'est-à-dire dans la création d'un agent central servant d'inter- » médiaire entre les contractants, chargé de délivrer sur hypothèque les » lettres de gage, de recouvrer les annuités, de servir les intérêts des » sommes prêtées, d'amener la libération des débiteurs par l'amortissement » des capitaux, de poursuivre la saisie immobilière en cas de besoin ; d'autre » part, à établir entre les propriétaires qui s'adressent volontairement à » l'agent intermédiaire une sorte d'association, un lien de solidarité qui, » engageant la responsabilité de chacun pour tous, porte jusqu'à l'*absolu* la » garantie du prêteur, sans cependant entraîner réellement la responsabilité » des emprunteurs au delà de leur créance personnelle. »

A quelques années du dépôt du projet d'une Caisse du crédit foncier par M. Frère-Orban, en 1857, un homme vraiment supérieur par l'esprit, et l'un des représentants les plus remarquables du socialisme scientifique, François Haeck, publia un livre important sur l'organisation du Crédit industriel, commercial, agricole et foncier. Le seul titre de l'œuvre montre que Haeck réunissait dans une institution commune ces formes diverses du crédit, ainsi que l'avaient fait Proudhon (1848, *Banque d'échange*) et François Vidal (1851, *Organisation du crédit*).

Haeck concentrait dans les comptoirs locaux de son institution de crédit toutes les offres et toutes les demandes de crédit, en y embrassant la durée des prêts, les taux d'intérêt, la nature des garanties exigées par les prêteurs ou offertes par les emprunteurs ; à l'aide d'organes intermédiaires, comptoirs d'arrondissements ou de provinces, il réalisait l'équilibre de ces offres et de ces demandes. Un organe central émettait des obligations pour les prêts de plus de 90 jours. Ces obligations portaient intérêt et étaient négociables, exactement comme les lettres de gage, mais avec des échéances déterminées. Les emprunteurs formaient une vaste mutualité ; la solidarité de leur responsabilité dans les pertes s'étendait à l'intégralité du crédit qui leur était ouvert. Ils versaient 5 p. c. du montant de ce crédit pour former le fonds de roulement.

La conception de l'organisation spéciale du crédit foncier sur la base de

la mutualité a reparu en Belgique, en 1888, à l'imitation du Crédit communal belge, dont l'idée originale est venue de Haeck lui-même. Le projet de Crédit foncier est de M. t'Serclaes de Wommersom. L'auteur s'était inspiré, d'abord, directement de la constitution des anciennes *Landschaften* et il avait adopté la solidarité illimitée des emprunteurs; il abandonna ensuite ce principe pour faire constituer un capital de garantie par les emprunteurs eux-mêmes. L'institution, formant une grande mutualité nationale, devait avoir des agences dans toutes les provinces. Elle avait, comme toutes les institutions du même ordre, le droit d'émettre des obligations; l'auteur admettait même l'émission d'obligations à lots, comme celles du Crédit communal.

Mais le point le plus important de ce projet est qu'il constitue une *association d'emprunteurs*, par opposition aux Banques hypothécaires capitalistes qui sont des sociétés de prêteurs. Le but poursuivi par l'auteur était de réaliser le crédit à bon marché, au taux de 3.75 p. c., amortissement compris, et de permettre aux emprunteurs de s'acquitter en payant une annuité moindre qu'en s'adressant à une société capitaliste; et pour justifier sa thèse, il suffisait à l'auteur de faire un parallèle entre la société du Crédit foncier de France et la société du Crédit communal belge.

Ce n'est pas tout. En Belgique, la société du Crédit communal n'a d'autres actionnaires que les communes emprunteuses. Ce sont elles qui partagent tous les bénéfices de la Société : ceux qui se réalisent sur le taux d'émission des obligations, sur les frais d'administration, sur les placements des fonds disponibles. Ce sont, au contraire, les actionnaires du Crédit foncier de France qui recueillent ces bénéfices. Aussi, les actions du Crédit foncier, émises à 500 francs sur lesquels 250 francs seulement ont été versés, étaient-elles cotées 1,400 francs à la Bourse, en 1888.

Sous des formes diverses on retrouve dans ces projets un effort persistant pour se rapprocher des conditions idéales du crédit, propres à assurer, sous le régime de l'appropriation individuelle du sol, l'accroissement le plus considérable possible du produit agricole.

1° Ils rendent possibles les améliorations foncières dont les résultats ne se recueillent que lentement et ne permettent de reconstituer que par parties, chaque année, les capitaux engagés. Tous ces projets, en faisant fonctionner l'amortissement, rendent accessible au propriétaire foncier cette reconstitution graduelle. Semblablement, ils favorisent le transfert de la propriété du sol aux mains de ceux qui en tirent le meilleur parti. L'extension de la culture par les paysans-propriétaires, du faire-valoir direct et, avec elle, l'essor des énergies productrices qui lui sont inhérentes, sont au prix d'une bonne organisation du crédit foncier.

2° Ces projets favorisent l'abaissement du taux de l'intérêt, en sollicitant puissamment l'offre des capitaux, et en stimulant leur concurrence.

Ils y aboutissent par la mobilisation même du crédit foncier. Frère-Orban disait excellemment : « L'espèce d'indisponibilité dont la créance hypothécaire est frappée, sous ce rapport, détourne une foule de capitaux qui pour n'être point demandés peut-être aujourd'hui, le seraient si dans des

conditions également plus favorables pour les propriétaires, ceux-ci pouvaient attendre de leur emploi un léger bénéfice. » Et Wolowski, de son côté : « Aujourd'hui, beaucoup de petits capitaux sont privés de la faculté de placement hypothécaire à cause des frais et des embarras du contrat et de la difficulté de faire cadrer les quotités du capital demandé avec les quotités du capital offert. Ils rechercheront les lettres de gage dont les coupures leur offriront un placement commode et assuré. »

3° Ces projets tendent enfin à réduire à ses limites extrêmes la prime du risque inhérente à l'intérêt brut des capitaux empruntés, en ajoutant à la garantie réelle de l'hypothèque, dans une certaine mesure au moins, la garantie solidaire de la collectivité des emprunteurs.

Quand on rapproche des conditions essentielles du problème du crédit foncier rural le projet actuel du Gouvernement, déposé le 19 novembre 1896, la justice commande de reconnaître qu'il s'est appliqué à réaliser avec courage l'une d'elles : l'amortissement, mais il ne réalise pas les autres conditions qui tendent à abaisser le plus possible le taux de l'intérêt ; la mobilisation du crédit foncier était ici, à un double point de vue, indispensable : d'une part, en effet, elle peut seule provoquer l'offre des capitaux la plus considérable possible, comme Frère-Orban le montrait remarquablement tout à l'heure encore ; d'autre part, elle peut seule rendre possible et légitimer une large intervention de la Caisse d'épargne. Le Gouvernement semble avoir oublié que la préoccupation dominante des auteurs de la loi de 1863, a été d'assurer le remboursement des dépôts et surtout d'éviter l'immobilisation des capitaux dans une trop large mesure. A moins de réduire d'une manière excessive l'intervention de la Caisse d'épargne dans le crédit foncier, il faut faciliter la réalisation des capitaux qu'elle y aura engagés. En second lieu, le Gouvernement, non seulement recourt à un intermédiaire capitaliste, et, dès lors onéreux, pour réaliser le crédit foncier, sans avoir même songé à établir l'impuissance décisive de la solidarité des emprunteurs, mais les comptoirs qu'il interpose entre l'emprunteur individuel et la Caisse d'épargne n'ont justifié jusqu'ici ni de leur efficacité, ni même de leur vitalité. Il est impossible de constater une évolution plus laborieuse que celle des comptoirs agricoles. Des amis éclairés et sages du Gouvernement, comme M. le professeur Brants, ont appelé discrètement son attention sur ce point. Enfin, la réduction des droits d'hypothèque, au profit de certaines classes de prêts, n'est qu'une réforme imparfaite et qui heurte la justice distributive. La refonte générale, et dans l'intérêt de tous, des droits de mutation, de transcription et d'hypothèque, est devenue nécessaire.

Aujourd'hui, la nécessité de résoudre le problème du crédit foncier dans la direction mutualiste est plus impérieuse encore qu'il y a un demi-siècle.

L'évaluation de la dette hypothécaire, en Belgique, présente sans doute bien des difficultés, mais il suffit qu'on puisse la faire approximativement, pour justifier les plus graves préoccupations.

En 1850, M. Frère-Orban, dans l'exposé des motifs de son projet de loi sur le crédit foncier, et la création d'une *Caisse de crédit foncier*, évaluait cette dette totale à environ 800,000,000 de francs (798,403,870), dont un

peu plus de la moitié, 56 p. c. sur la terre, *la propriété non bâtie*, 440,151,098 francs, et 44 p. c., 557.952,771 francs sur la propriété bâtie. En 1878, dans son rapport sur l'agriculture belge, E. de Laveleye évaluait cette même dette totale à un milliard; en admettant la même répartition de la dette qu'en 1850, la terre supportait un fardeau de 560 millions environ, le vingtième de sa valeur. J'ai évalué approximativement la dette hypothécaire totale en 1885 à un milliard 401 millions, dont 785 millions pour la terre. De 1850 à 1885, l'accroissement annuel de la dette serait d'un peu plus de 17 millions. Avec une semblable progression, la dette totale atteindrait, en 1897, 1,588 millions, dont 870 millions sur la terre.

M. Frère-Orban évaluait au quinzième la portion hypothéquée de la valeur immobilière, en 1850. E. de Laveleye au vingtième, en 1878. La valeur des terres était en 1880 de 9,431 millions; admettons qu'elle soit réduite en 1897 de 25 p. c., soit de 2,357 millions, sa valeur actuelle est de 7,074 millions. La proportion de la dette hypothécaire à la valeur du sol serait de 12.4 p. c. ou d'environ un huitième. Elle aurait presque doublé en un demi-siècle.

La baisse des prix a rendu le fardeau hypothécaire beaucoup plus lourd. Si la valeur des terres était restée invariable depuis 1880, la charge ne serait que de 9.5 p. c. de la valeur des terres, soit moins du dixième. La dépression des prix rend donc beaucoup plus pressante la solution du problème du crédit foncier.

Des études récentes de Luigi Sbrojavacca nous éclairent sur l'importance de la dette hypothécaire dans les différents États de l'Europe. La dette hypothécaire italienne, de 4 milliards, d'après Jacini, représenterait 14 p. c. de la valeur du sol. En France, la dette hypothécaire est de 14,369 millions, ou d'environ 13 p. c. de la valeur. En Autriche, elle atteindrait 5 milliards ou le quart de la valeur du sol, même le tiers, d'après Schiff. En Allemagne, plus encore: 50 p. c. En Hollande, 1 1/2 milliard, ou le cinquième de la valeur du sol.

En second lieu, pendant que la baisse du taux de l'intérêt est l'un des phénomènes les plus apparents que nous révèlent le cours des fonds publics et la plupart des placements, ce qui nous frappe ici, ce sont les variations historiques, beaucoup plus lentes, du taux de l'intérêt des prêts hypothécaires. En 1850, M. Frère-Orban évalue à 4 1/2 le taux d'intérêt moyen des prêts hypothécaires. J'ai fait le calcul exact de la moyenne d'intérêt des prêts hypothécaires à cette époque, elle est de 4.55 p. c. En 1890, M. Beer-naert, à la Chambre, porte le taux de ces prêts de 4 1/4 à 4 1/2 p. c. en moyenne. Les variations sont très faibles. On fera un rapprochement curieux avec le taux de l'escompte.

Avant la constitution de la Banque nationale, en 1851, le taux de l'escompte était en moyenne de 5 p. c., au rapport de M. Jamar; dans les dix dernières années (1887-1896), il a été en moyenne de 3 p. c. En 1890, il était de 5.22 p. c. La baisse du taux de l'intérêt est ainsi beaucoup plus sensible dans les opérations du crédit commercial que dans les opérations hypothécaires. C'est encore une indication que les réformes doivent

être dirigées de ce côté, car le revenu actuel de la propriété hypothéquée suffit de moins en moins à acquitter ses charges.

D'après la dernière enquête agricole (1886-1887), le taux des prêts hypothécaires s'élève à 4, 5, et même jusqu'à 6 p. c. Supposons un abaissement général de 1 p. c., ce serait une réduction de charge correspondant à 40 p. c. de l'impôt foncier, 14 millions sur 35. Ce n'est pas tout. Si, par une généralisation brusque, malheureusement impossible, l'amortissement pouvait s'étendre à toute la dette hypothécaire, il faudrait quarante et un ans pour éteindre un capital qui produirait, au taux de 2.5 p. c., un intérêt total correspondant au produit de l'impôt foncier. La situation générale, dans un demi-siècle, serait celle d'un état allégé de l'impôt foncier actuel; mais si un tel résultat ne peut être atteint, il est clair qu'un large dégrèvement de la propriété foncière peut être légitimement espéré.

Les difficultés de l'application efficace du crédit foncier rural dérivent, d'une part, de l'évolution de l'agriculture et de la propriété, de l'autre, de la crise agricole actuelle. L'évolution révèle une séparation de la propriété et de la culture, une élimination du faire-valoir direct d'autant plus grande que le capital d'exploitation est devenu plus important et la culture plus intensive.

Descendez du plateau de l'Ardenne, où la terre est pauvre, le capital d'exploitation faible en moyenne, et où le capital, le travail, la propriété sont restés plus étroitement unis qu'ailleurs, en général, et avancez-vous vers les Flandres, où la culture est le plus hautement intensive, et vous verrez la terre échapper de plus en plus à celui qui la cultive. Dans les arrondissements de Neufchâteau et de Bastogne, sur cent hectares, il n'y en a que dix qui soient cultivés par les locataires, tous les autres le sont par leurs propriétaires. A l'opposé, dans les arrondissements d'Ypres, Eecloo, Furnes, il n'y en a plus que dix ou douze sur cent qui le soient par leurs propriétaires. De 200 francs en moyenne par hectare, le capital d'exploitation s'élève à 1,000 et 1,200 francs dans les Flandres. A cette loi de dissolution du faire-valoir direct dans l'espace, correspond une tendance du même ordre dans le temps, et, de 1846 à 1880, on constate que le nombre des exploitations agricoles de plus de cinquante ares, cultivées par les propriétaires eux-mêmes, tend à se réduire pour faire place à des cultures par des fermiers.

C'est là ce qui fait que le problème du crédit agricole s'est posé nécessairement le plus souvent en Belgique, malgré les protestations des publicistes, séparé du problème du crédit foncier. Dans cet état de dissociation de la propriété et de la culture, on assigne au propriétaire, pour mission, de veiller aux intérêts permanents de l'agriculture, en confiant au fermier ses intérêts temporaires. Mais des agronomes et des économistes comme de Laveleye et Piret, ont eu des paroles sévères pour les propriétaires sur l'accomplissement de cette fonction économique trop souvent oubliée.

La crise agricole actuelle, caractérisée par la baisse des prix, porte en elle la nécessité d'une transformation scientifique de l'agriculture, et rappelle les propriétaires fonciers aux obligations corrélatives de leurs droits. Mais la même crise, en abaissant les fermages et les revenus des propriétaires, impose aussi d'améliorer le plus possible les conditions du crédit foncier.

Elle a plus profondément encore frappé les profits des cultivateurs et leur

a rendu plus difficile l'accumulation du capital et l'acquisition de la terre. Les salaires, eux aussi, ont été affectés avec la stabilité du travail, et la meilleure organisation du crédit foncier elle-même ne pourra aujourd'hui que dans des limites étroites, sans doute, permettre de faire passer la terre aux mains de ceux qui y appliqueraient la plus grande énergie productrice.

A des époques plus prospères, il eût été possible d'enrayer plus profondément le mouvement de dissociation du travail et de la terre, si la propriété avait apparu moins comme un droit absolu et un instrument de jouissance, que comme une fonction sociale destinée à exercer une action énergique sur la productivité du sol. Si l'État avait inexorablement frappé d'impôt tous les accroissements de la rente foncière dus à des causes sociales étrangères à l'action du propriétaire même, s'il avait réduit au minimum les droits de mutation, afin de favoriser la circulation de la propriété, s'il avait garanti les droits du fermier sur les améliorations apportées au sol, s'il avait organisé le crédit foncier, les assurances et le crédit agricole, en mode de mutualité, et s'il avait surtout encouragé toutes les formes d'associations agricoles, le lien intime du travail et de la propriété n'eût pas été aussi souvent rompu.

On attribue au socialisme l'intention perfide d'accélérer la destruction de la petite propriété, espérant recueillir dans les ruines de nouveaux éléments de force.

Le socialisme scientifique n'aurait que faire d'ajouter à l'œuvre de désorganisation du faire-valoir direct, à laquelle ont suffi l'imprévoyance, l'empirisme et l'égoïsme qui ont régi cette évolution régressive, et auxquels il n'a aucunement été mêlé. Si la constitution de la propriété collective du sol lui apparaît comme une forme de droit supérieure et nécessaire, et s'il en poursuit la réalisation par des voies pacifiques, il sait aussi que non seulement sa généralisation ne peut être que l'œuvre du temps, mais encore que les formes supérieures du droit ne peuvent triompher définitivement que par la reconnaissance de leur supériorité même. C'est pourquoi il tend à mettre en présence et à développer simultanément, dans cette période transitoire de l'histoire, la propriété collective et la propriété individuelle dans sa forme la plus parfaite, c'est-à-dire aussi intimement unie au travail individuel, et surtout au travail associé, qu'il sera possible. La propriété individuelle doit s'entourer d'institutions, comme celle du crédit foncier mutuel, qui permettent, sans consacrer aucun privilège, de corriger, d'atténuer l'œuvre de dissociation du travail et de la terre, dans la mesure où il est encore permis d'y atteindre aujourd'hui. C'est ainsi que par la science, dans la paix et dans la justice, se prépare une véritable sélection du droit.

Le projet soumis à la Chambre, déjà annoncé le 15 mars 1895, présente, comme tous ceux qui l'ont précédé, une institution intermédiaire entre les emprunteurs et les prêteurs, et fondée sur la mutualité. Mais, d'abord, l'institution intermédiaire n'a plus nécessairement, dès le début, comme dans les projets de Frère-Orban, de t'Serclaes, de Haeck même, un caractère national : la création de toutes pièces d'un puissant appareil n'est plus la condition même de l'établissement du crédit foncier : il aura un caractère

régional et pourra se constituer définitivement, dès lors que la valeur des terres engagées dans la mutualité aura atteint un chiffre suffisant pour permettre un fonctionnement normal; l'institution sera ainsi livrée à une véritable expérimentation progressive, et c'était, d'après nous, la véritable voie à suivre: elle dépendra toujours essentiellement de l'initiative des intéressés eux-mêmes. Cependant, et en second lieu, l'organisation du crédit foncier ne sera pas abandonnée exclusivement à l'initiative des intéressés; la loi italienne du 21 décembre 1884 a autorisé les mutualités des propriétaires à réaliser le crédit foncier, mais elles se sont peu développées; il m'a paru nécessaire de les soutenir et d'en provoquer l'expansion par l'intervention même des pouvoirs publics, dès lors que les associations mutuelles spontanées ont atteint une suffisante importance; on a pris comme limite une valeur totale de dix millions de francs pour les immeubles engagés dans l'ensemble des mutualités d'une province, ce qui correspond à 5 millions de prêts au maximum. Ce chiffre a paru suffisant pour entourer l'émission des lettres de gage de toutes les garanties nécessaires et pour permettre de couvrir au moyen d'une contribution annuelle, très modeste, tous les frais d'administration dont l'avance peut être faite par l'État.

Les prêts individuels ne peuvent descendre au-dessous d'une certaine valeur foncière. Frère-Orban l'avait fixée à 1,000 francs. Il est impossible de dire combien de parcelles et surtout combien de propriétaires seraient individuellement exclus du bénéfice du crédit foncier. En 1880, nous avions 472,471 exploitations agricoles de moins de 50 ares, et l'hectare était évalué en moyenne à 3,975 francs.

Frère-Orban admettait que les propriétaires pussent emprunter en commun sur une hypothèque collective.

Aujourd'hui, des institutions importantes permettent de donner un corps à cette idée. Une loi du grand-duché de Luxembourg, qui peut être introduite en Belgique et qui se lie, d'ailleurs, à la législation sur les Unions professionnelles, la loi du 28 décembre 1883, attribue la personnalité civile à des syndicats de propriétaires fonciers institués pour établir des chemins d'exploitation et réaliser des améliorations de culture. Quand ils sont établis conformément à la loi, la majorité des intéressés représentant les deux tiers de la superficie des terrains engagés dans l'association, peut lier la minorité et même hypothéquer les biens associés pour réaliser les buts sociaux.

Il est très probable que des syndicats de cette nature se multiplieront en Belgique et feront jouir leurs membres, sous une double forme, des bienfaits de l'association: dans le crédit et dans les travaux d'amélioration.

En troisième lieu, on s'est efforcé de transporter dans l'institution une division organique et fonctionnelle qui apparaît déjà sous d'autres formes dans la vaste organisation de crédit de Cieszkowsky, de Vidal et de Haack, et dont on peut recueillir une admirable application spontanée dans les fécondes institutions allemandes du crédit foncier.

Il s'agit de la *Central Landschaft*: « Un titre de crédit unique, dit le savant historien du crédit foncier, M. Sbrojavacca, émis par un grand institut, est indubitablement plus recherché que les titres multiformes

d'instituts locaux semblables et peu connus au delà de leurs circonscriptions territoriales respectives : le titre unique acquiert une diffusion plus grande et un cours plus élevé. Mais, d'autre part, il est également certain que pour contracter des prêts eux-mêmes, les instituts locaux sont de beaucoup supérieurs à l'institut unique et privilégié. La *Central Landschaft* a pour but de satisfaire à cette double exigence; elle ne s'ingère point dans la stipulation des prêts et laisse intacte l'autonomie des instituts locaux, elle assume la charge d'émettre des *lettres de gage* d'une forme unique, et spécialement pour compte des instituts locaux, de manière qu'à la pluralité de ces instituts s'unisse l'unité des titres de crédit....»

La coexistence de l'*union centrale* et des associations locales n'exclut pas nécessairement, comme on l'a admis dans le projet actuel, le droit pour les unions locales d'émettre des lettres de gage, mais, ajoute M. Sbrojavacca, « les membres des unions associées peuvent réclamer, au lieu des lettres de gage spéciales de l'institut local, des lettres de gage de l'union centrale. L'association locale stipule alors le prêt en sa faveur et remet à l'emprunteur, non pas des titres émis par elle, mais des lettres de gage et le *Central Landschaft* qu'elle obtient sur la production de l'acte de prêt et du certificat hypothécaire. Les crédits, qui servent de fondement à l'émission de lettres de gage centrales, ne restent plus dans la libre disposition de l'association rurale qui a fait le prêt, mais sont vinculés, garantissent les lettres émises par l'union centrale et doivent servir à leur remboursement. Elles ont alors pour garanties les crédits hypothécaires qui servent de fondement à leur émission, avec le patrimoine de l'union centrale et ceux des associations rurales réunies, ainsi que les fonds d'amortissement ».

Voilà ce qui a été systématiquement transporté dans le projet actuel, avec une différenciation plus décisive, plus radicale des fonctions.

Les organes du système proposé sont : la *Mutualité locale*, la *Caisse provinciale*. Rien n'exclut évidemment une organisation supérieure, une fédération des caisses provinciales avec un organe central d'émission de lettres de gage. Mais c'est là, dans l'esprit du projet, l'œuvre de l'avenir; il se distingue précisément des plans de Frère-Orban, de Haeck et de t'Serclaes, par son caractère expérimental et progressif.

La mutualité locale est investie de la personnalité civile. Il a paru nécessaire de restituer son caractère essentiel, d'enlever celui de société commerciale à cette association qui ne poursuit aucun but de lucre, qui tend à faire obtenir le crédit au taux le plus bas possible et à répartir le plus justement possible les risques de perte.

On considère, à l'égard du crédit agricole proprement dit, comme une faute d'avoir, dans l'article 2 de la loi du 21 juillet 1894, et dans les statuts typiques des caisses rurales adoptés par la Caisse d'épargne et reproduits dans son *Manuel des sociétés coopératives de crédit agricole*, assigné le caractère d'une société commerciale à une forme d'association qui devait rester une institution de mutualité pure.

Tel était l'esprit de la caisse de Raffaisen dans sa forme primitive; telle l'organisation du crédit mutuel de Proudhon; et c'est sans aucun avantage

et par une vaine adaptation à des formes juridiques appropriées à d'autres objets, que ces caractères ont été altérés. Il ne peut être question de profits commerciaux dans une pareille institution. Cette forme légale des caisses de crédit foncier fut le tourment de M. t'Serclaes.

La loi italienne du 21 décembre 1884 attribue aux associations mutuelles des propriétaires, pourvu que leurs immeubles aient une valeur totale déterminée, le droit même d'émettre des lettres de gage, ce qui ne leur est pas accordé ici. (*Legge 21 décembre 1884*, articolo 2.)

La Caisse centrale n'est pas, dans la proposition de loi, le résultat spontané de la fédération des caisses locales. Elle a plutôt le caractère d'institut d'utilité publique analogue à la Caisse de crédit foncier de Frère-Orban et aux instituts provinciaux de l'Allemagne. (*Landesbanken, staatlichen und provinziellen Bodenkredit Institute*, comme les qualifie leur historien Félix Hecht: instituts de crédit foncier de l'Etat et des provinces). Ce n'est pas que les mutualités locales ne puissent être représentées dans leur conseil d'administration, mais les exigences d'un contrôle inflexible et incessant semblent devoir interdire de les soumettre à la direction même des mutualités.

Dans la constitution des mutualités locales, il importera de leur conserver leur caractère exclusivement économique et de les rendre accessibles, dans les mêmes conditions, à tous les propriétaires de biens ruraux.

Le taux d'intérêt des prêts consentis par elles doit, d'après le principe même de l'institution, toujours être en rapport avec le taux d'intérêt des lettres de gage. Le cas échéant, l'excédant des intérêts payés par l'emprunteur serait porté à l'amortissement; d'un autre côté, il paraît nécessaire de conserver aux caisses de crédit foncier le droit de conversion des lettres de gage émises par elles, quand le cours des titres se maintient d'une manière stable au-dessus du pair. Il est légitime seulement de régler ce droit par des arrêtés royaux.

La séparation des fonctions du prêt proprement dit et de l'émission de lettres de gage présente un triple avantage à nos yeux : premièrement, elle comporte le contrôle incessant, elle rend à peu près impossible les opérations téméraires soit de prêts, soit d'émissions; deuxièmement, elle fixe les responsabilités d'une manière normale, elle permet de les faire peser lourdement sur les mutualités locales, qui seules peuvent entraîner les caisses provinciales dans des opérations imprudentes, et la gravité de cette responsabilité contiendra les entraînements des mutualités locales, qui sont placées, d'ailleurs, dans les meilleures conditions possibles, pour constater la valeur même des gages, l'usage des fonds empruntés et la solidité des emprunteurs. A ces divers points de vue, l'organisation adoptée est destinée à donner au prêteur les plus solides garanties.

Elle est destinée à assurer le plus de justice possible dans la répartition des pertes. L'ordre suivant lequel elles seront supportées découle de la nature des choses.

Les mutualités locales, d'abord, qui auront contracté le prêt, pourront être tenues jusqu'à concurrence de 10 p. c. du montant des prêts souscrits par elles. C'est la limite de la responsabilité solidaire de leurs membres; c'est la

première garantie de remboursement des lettres de gage émises, qui vient s'ajouter aux versements pour amortissement opérés par les débiteurs et à leur gage hypothécaire. Dans les nouvelles *Landschaften* de l'Allemagne, la garantie présente des formes variables, mais qui se rapprochent du type adopté dans la proposition de loi. Tantôt, on verse au fonds de garantie un tantième pour cent, un quart pour cent, par exemple, pendant une série d'années, jusqu'à ce qu'on ait atteint le vingtième de la dette originaire; tantôt, les primes d'amortissement versées pendant quatre ans servent à la garantie; nulle part, on ne semble même atteindre comme garantie le dixième de la dette contractée. Frère-Orban l'avait réduite au versement de quatre annuités, en s'inspirant des *Landschaften*.

Au delà de cette garantie de la mutualité contractante, qui doit être la plus étendue afin de solliciter sans cesse sa vigilance, il y a une garantie commune consistant dans un versement de 1 p. c. du prêt, au moment où il se contracte. Enfin, si le remboursement des lettres de gage n'était pas assuré par ce double système, il y aurait un recours dernier sur toutes les mutualités, et les pertes se répartiraient entre elles proportionnellement, à concurrence d'un maximum de 10 p. c. du montant total des prêts.

Les retenues opérées à titre de garantie, sous déduction de la part des pertes subies, sont restituées aux débiteurs après le remboursement intégral des sommes empruntées. Il est possible et il est légitime d'ouvrir à chacun d'eux un compte particulier.

La garantie pourra être souvent purement nominale, ou presque complètement nominale, et c'est précisément là qu'il faut tendre avec énergie et constance.

En troisième lieu, le système de contrôle dérivant de la division des fonctions, joint à tous les autres éléments réunis dans la proposition, permet aussi de resserrer, dans les limites les plus étroites possibles, la solidarité des emprunteurs. On s'est arrêté ici au dixième des sommes empruntées, c'est déjà là une limite extrême qui ne doit pas nécessairement être atteinte. Il est certainement inutile d'étendre la garantie jusqu'au montant même du prêt, comme le faisait Haeck. Il a paru plus conforme aux intérêts des emprunteurs de former le fonds de garantie suivant les besoins, en prolongeant la période d'amortissement, que de faire constituer un capital de garantie à l'imitation de la société du Crédit communal, comme l'a proposé M. l'Serclaes. en adoptant la forme sociale de l'anonymat.

Dès lors, les propriétaires fonciers apprécieront mieux l'affiliation au système. C'est là ce qui a le plus profondément préoccupé dans l'élaboration de ce projet.

En effet, l'évolution du crédit foncier témoigne, et c'est l'un des faits les plus importants que son étude ait révélé à l'auteur de la proposition, que le développement des formes capitalistes de ce crédit, non seulement s'accomplit aujourd'hui parallèlement à celui des formes mutuellistes qui ont originairement prévalu en Allemagne, en Pologne, mais qu'il est aujourd'hui plus accéléré dans l'ensemble de l'Europe. A la vérité, les banques hypothécaires capitalistes s'appliquent plus particulièrement aux biens urbains, mais

cela ne veut pas dire qu'elles ne s'appliquent pas aux biens ruraux. On a observé en Prusse, que, dans le Nord, domine la mutualité avec la grande propriété; dans le Sud, ce sont les banques hypothécaires avec la petite et la moyenne propriétés. L'union a été historiquement et reste encore actuellement plus facile à contracter entre des associés ayant des patrimoines plus étendus, elle est plus forte alors, l'administration en est plus simple. La banque hypothécaire, il faut le reconnaître, a présenté plus de flexibilité que la mutualité.

Mais l'organisation du crédit foncier en mode capitaliste et sous forme de banque hypothécaire a ce caractère fondamental, que la responsabilité collective et solidaire des emprunteurs, plus ou moins étendue, est remplacée par la garantie objective du capital social, et la préoccupation nécessaire du lucre pénètre dans celle de l'avantage commun. Ces sociétés, d'ailleurs, font, elles aussi, des prêts remboursables par annuités, elles émettent des lettres de gage, mais avec cette différence inévitable, que l'intérêt des sommes prêtées est toujours supérieur à l'intérêt que portent les lettres de gage.

Il y a, derrière les institutions, des principes dont la lutte fait évidemment la grandeur d'un débat, comme celui que le crédit foncier a périodiquement soulevé en ce siècle. D'un côté l'individualisme, avec l'insolidarité absolue des emprunteurs, et, dans le loyer des capitaux, une sorte de prix de rachat anticipatif et irrévocable des charges de la solidarité; d'un autre côté, il y a la solidarité même, avec le fardeau de ses risques, mais avec ce fardeau seulement: c'est dans deux directions, à la fois morales et économiques, que les propriétaires du sol sont sollicités.

Pour quiconque poursuit systématiquement l'émancipation du travail, le problème se pose ici, semble-t-il, dans ces termes :

« Chercher la solution qui impose aux individus, unis par la solidarité, le minimum de risques et les charges éventuelles les moins onéreuses, qui implique avec le maximum de sécurité des avances, le maximum de confiance dans l'institution ».

C'est la solution qui a été demandée à ce projet expérimental : par la limitation des prêts à 50 p. c. de la valeur des terres cultivées, en exigeant comme gage réel une première hypothèque, en réalisant dans l'institution une division du travail inflexible, en soumettant toutes les opérations à la vigilance du Gouvernement, en les enveloppant d'un triple cercle de garanties propres à défier les prévisions rationnelles.

Le mode d'évaluation des immeubles sera une garantie de plus; la revision cadastrale, la rectification périodique, incessante même de ses données, permettront d'adopter les bases uniformes d'estimation que Frère-Orban et Wolowski voulaient introduire dans leurs projets.

L'intervention de la Caisse d'épargne est une garantie nouvelle. Elle apparaît sous deux formes : la Caisse sera dépositaire en compte courant de tous les fonds des mutualités et des caisses; et, d'autre part, elle sera autorisée par la loi à acquérir des lettres de gage; les limites de cette intervention financière seront fixées d'après ses statuts organiques; elles pourront être beaucoup moins étroites que dans le système du Gouvernement.

Pour le surplus, les lettres de gage et leurs coupures solliciteront les capitaux privés, et offriront des placements nouveaux à la petite épargne. On rattache ce projet à l'institution de la Caisse d'épargne parce que, dépositaire de capitaux considérables, elle peut donner une impulsion énergique et prompte aux réformes agraires, au dégrèvement de la propriété et à la transformation de l'agriculture, et parce que l'institution du crédit foncier, pour obtenir et conserver le concours de la Caisse d'épargne, devra porter et maintenir au plus haut degré ses gages de solidité.

Il ne reste qu'un mot à ajouter : pour donner l'impulsion aux mutualités foncières, et hâter une constitution vraiment organique du crédit, il est indispensable de donner aux comices agricoles, avec les éléments d'une représentation plus complète des intérêts de l'agriculture, une vitalité plus grande, et une action à la fois plus étendue et plus profonde.



PROPOSITION DE LOI.

ARTICLE PREMIER.

Sans préjudice aux autres dispositions légales favorisant son intervention dans l'organisation et le fonctionnement du Crédit foncier, la Caisse générale d'épargne et de retraite est autorisée à consacrer une partie de ses fonds à l'acquisition de lettres de gage émises en représentation de prêts fonciers ruraux, dans les conditions indiquées ci-après :

ART. 2.

Objet du crédit foncier rural mutuel.

L'institution du crédit foncier rural mutuel a pour objet :

- a) De faire, en première hypothèque, sur des immeubles ruraux, des prêts remboursables par amortissement en trente ans au plus, et dont le montant ne peut dépasser 50 p. c. de la valeur des immeubles donnés en garantie ;
- b) D'acquérir, par cession avec subrogation, des créances hypothécaires ou privilégiées aux mêmes conditions et en les rendant, dès lors, remboursables par amortissement ;
- c) D'effectuer ces opérations au moyen de l'émission de lettres de gage ;
- d) D'accomplir ces opérations sans aucun but de lucre et avec le moins de charges possible.

ART. 3.

Organisation du Crédit foncier rural mutuel.

L'organisation du crédit foncier rural mutuel comprend deux ordres d'organes distincts :

- a) Les associations mutuelles foncières locales ou mutualités foncières locales ;
- b) Les caisses provinciales de crédit foncier.

ART. 4.

Leurs fonctions sont rigoureusement distinctes :

Les mutualités locales traitent les opérations de prêts avec leurs membres, de cession avec subrogation des créances dues par leurs membres, et la négociation des lettres de gage.

Les caisses provinciales font l'émission des lettres de gage, elles les délivrent aux mutualités locales et en assurent périodiquement le remboursement aux porteurs par voie de tirage au sort.

Lettres de gage.**ART. 5.**

La masse des lettres de gage émises est garantie par l'ensemble des hypothèques prises et par les fonds spéciaux et généraux de garantie, ainsi que par les sommes versées à titre d'amortissement par les emprunteurs.

La valeur totale des lettres de gage émises et en circulation ne dépassera jamais le montant des capitaux empruntés à amortir.

ART. 6.

Elles sont au porteur. Des arrêtés royaux fixeront leur import et celui de leurs coupures, s'il y a lieu.

ART. 7.

Elles porteront un intérêt correspondant à celui des prêts consentis par les mutualités locales. Elles pourront être émises par séries à des taux uniformes d'intérêt.

ART. 8.

Il sera procédé à leur remboursement par les caisses provinciales, moyennant des tirages au sort annuels, de telle manière que le montant des lettres remboursées correspondra au montant des amortissements auxquels les emprunteurs étaient tenus dans l'exercice écoulé.

ART. 9.

Les annuités payées par les emprunteurs comprendront :

- a) L'intérêt;
- b) La prime d'amortissement ;
- c) Une commission annuelle pour couvrir les frais de gestion locale et provinciale.

Le tout sans préjudice au mode de constitution du fonds de garantie dont il est question ci-après.

Mutualités locales.**ART. 10.**

Les mutualités locales sont formées par l'association des propriétaires fonciers de la localité qui embrassera une ou plusieurs communes du ressort d'un comice agricole.

ART. 11.

Elles ont la personnalité civile.

Elles se constituent uniquement avec un fonds de garantie ; elles ne distribuent aucun dividende. Leur seul objet est de réaliser le crédit foncier aux conditions les plus favorables, et d'en répartir les charges avec le plus d'équité possible.

ART. 12.

Elles s'interdisent toutes opérations d'emprunt ou toutes opérations financières autres que par l'intermédiaire des caisses provinciales.

Elles consentent les prêts et les cessions de créance à charge de leurs membres exclusivement, elles prennent hypothèques, elles recouvrent les annuités pour compte des caisses provinciales. Elles sont autorisées à négocier les lettres de gage dans l'intérêt de leurs membres emprunteurs.

ART. 13.

Des arrêtés royaux fixeront la valeur minima que devra présenter l'immeuble pour donner lieu à un prêt individuel. Les propriétaires de parcelles d'une valeur inférieure à ce minimum pourront s'associer pour contracter un emprunt hypothécaire collectif.

ART. 14.

Les propriétaires associés sont tenus de participer à la constitution du fonds de garantie.

Fonds de garantie et garanties spéciales.

ART. 15.

Il est formé un fonds commun de garantie par le versement de 1 p. c. du montant des prêts au moment où ils se réalisent. Il est formé statutairement, dans chaque mutualité, un fonds spécial, qui pourra être porté à 10 p. c. du montant des prêts consentis par elle, et qui se constituera par une augmentation correspondante du nombre des annuités, de manière à ne pas aggraver les charges annuelles de l'emprunteur.

ART. 16.

Les fonds versés à titre de garantie, déduction faite de la participation aux pertes éventuelles de la mutualité foncière ou de la caisse provinciale, seront remboursés à l'emprunteur dans l'année qui suivra le remboursement intégral de l'emprunt.

ART. 17.

Tous les fonds disponibles des mutualités locales et des

caisses provinciales au delà de mille francs seront versés en compte courant à la Caisse d'épargne. Le produit des intérêts éventuellement attribués à ces caisses sera versé au fonds de garantie.

Caisses provinciales de crédit foncier rural mutuel.

ART. 18.

Les caisses provinciales de crédit foncier rural mutuel sont établies, en vertu de la loi, par les administrations provinciales, quand le montant des emprunts consentis par les mutualités locales de la province, qui sont disposées à s'affilier à une caisse provinciale, s'élève à cinq millions de francs au moins.

Deux et plusieurs provinces pourront se réunir pour constituer une caisse provinciale de crédit foncier mutuel.

ART. 19.

Elles sont administrées par un Comité désigné par la Députation permanente. Un commissaire du Gouvernement lui est adjoint.

ART. 20.

Les caisses provinciales auront seules le droit d'émettre, et en première hypothèque seulement, des lettres de gage sur la justification des prêts et des cessions d'obligations consenties par les mutualités locales et la production des certificats hypothécaires. Elles ne traitent directement elles-mêmes aucune opération de prêt.

ART. 21.

Les mutualités locales sont solidairement responsables vis-à-vis des caisses provinciales à concurrence de l'ensemble des garanties qu'elles présentent et des hypothèques affectées aux prêts consentis.

Les caisses provinciales exercent une surveillance constante sur les opérations des mutualités locales.

Disposition générale.

ART. 22.

Des arrêtés royaux fixeront toutes les conditions d'application de la loi et les statuts types des mutualités locales et des caisses provinciales.

H. DENIS.

