

PROJET D'ETABLISSEMENT
AUPRES DE LA CAISSE DES DEPOTS
ET CONSIGNATIONS,
D'UNE CAISSE DES PRETS ALIMENTEE
PAR LES BENEFICES ANNUELS
PROJET ADRESSE LE 23 JUIN 1849,
PAR GUILLEMOT, DIRECTEUR GENERAL
DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS
AU PRESIDENT DE LA COMMISSION DE SURVEILLANCE

257

La Révolution de Février, en tarissant toutes les sources du crédit, a suscité dans le pays les plus graves embarras. Pendant que le chômage industriel privait la classe ouvrière de ses moyens d'existence accoutumés, les travaux de l'Etat éprouvaient une diminution sensible par suite de l'épuisement du Trésor. En même temps les départements et les Communes, qui, sous le régime précédent étaient entrés dans une large voie d'entreprises utiles, ont été obligés de s'arrêter tout à coup, sous le poids des charges nouvelles que les circonstances leur ont imposées, des déficits résultant de l'appauvrissement de leurs revenus.

La Caisse des dépôts et consignations était devenue, avant 1848, la Banque des Villes et des Départements. Les localités autorisées à contracter des emprunts, avaient pris l'habitude de s'adresser à elle, et de compter sur les facilités qu'elle était en situation de leur offrir. C'est surtout à partir de la loi de 1837, qui confia à la Caisse des dépôts l'administration des fonds des Caisses d'épargne, que le service des

prêts prit une grande extension. La moyenne des sommes prêtées de 1837 à 1847 a été de près de 13 millions par an.

En 1848, des besoins immenses se manifestaient de toutes parts, indépendamment des engagements antérieurs auxquels il fallait satisfaire, et des entreprises commencées qu'il fallait poursuivre sous peine de laisser les ouvriers sans travail et sans pain, les Villes et les Départements étaient dans la nécessité de recourir au crédit pour aligner leurs budgets courants dont l'équilibre était fortement dérangé.

En présence de la misère générale et de l'impôt des 45e, il était plus difficile que jamais d'exiger des taxes nouvelles pour subvenir à de si urgentes nécessités. De toutes parts on eut recours à la Caisse des dépôts et consignations ; on lui demanda 20 à 25 millions d'avances ; et la Caisse a dû répondre à tout le monde par un refus formel, absolu.

Pour comprendre la rigueur de ces refus, il faut savoir que beaucoup de Villes et de Départements ayant réalisé partiellement des emprunts consentis dans les années précédentes, avaient cru pouvoir compter avec certitude sur la continuation des avances sur lesquelles ils avaient reçu des acomptes ; et cette ressource leurs échappait en face d'engagements contractés, de travaux commencés auxquels il devenait impossible de subvenir.

La conduite de la Caisse des dépôts s'explique très bien par la situation que lui faisait les circonstances. Pour elle les prêts aux localités n'étaient qu'un moyen de placement d'une partie des capitaux qui lui étaient confiés : le reste était employé, soit en rentes et autres effets publics, soit en compte courant avec le Trésor. Les exigences de ses nombreux créanciers étant devenues pressantes et multipliées, le fonds de roulement versé au Trésor s'épuisa rapidement ; on ne pouvait songer dans la dépression du crédit, à réaliser les fonds placés en rentes et en actions de canaux ; il fallut emprunter 30 millions à la Banque de France, sur nantissement d'effets publics. Dans cette situation, la Caisse des dépôts devait faire rentrer à mesure des échéances ses capitaux, engagés dans des prêts aux Villes et aux Départements, et s'abstenir de leur faire de nouvelles avances. Le maintien de son crédit, si important à conserver, était à ce prix.

Mais si, pour la Caisse des dépôts, les prêts qu'elle faisait aux Villes et aux Départements n'étaient qu'un moyen de placement subordonné à ses propres convenances, ils constituaient, au point de vue des localités, un véritable service public, dont la brusque interruption entraînait, pour le pays tout entier, les plus dommageables conséquences. Et pendant que la République naissante contractait solennellement

envers le pays l'obligation de fonder la prospérité publique sur de larges institutions de crédit (art. 13 de la Constitution) : pendant que les projets les plus vastes, les conceptions les plus chimériques, les inventions les plus périlleuses en matière de crédit, se produisant à la tribune et dans la presse, signalaient en même temps le désordre des idées économiques et l'intensité du malaise social, le pays se trouvait privé tout à coup des services qu'avait rendu jusqu'alors un instrument de crédit gouvernemental admirablement approprié aux besoins de toutes les fractions du territoire et à tous les intérêts collectifs des populations.

C'est là un fait d'autant plus malheureux qu'il est de nature à se reproduire inévitablement dans des circonstances semblables. Un retour de prospérité pourra faire reprendre le service des prêts par la Caisse des dépôts ; mais une nouvelle crise l'obligera de nouveau à le suspendre, et les maux de la crise s'en aggraveront encore. Combien pourtant il serait à désirer que ce service fût régulariser de telle sorte que les événements n'eussent plus désormais le pouvoir de la paralyser.

Au milieu des complications politiques qui placent le pays entre le danger de laisser chômer les classes ouvrières, et l'impossibilité pécuniaire de leur assurer du travail, combien il serait heureux que les départements et les Communes fussent toujours en mesure de tenir leurs chantiers et leurs ateliers en activité ! Le principe de l'assistance publique posé par la constitution, serait d'une application bien moins ardue ; les ouvriers occupés au lieu de leur domicile, se rueraient moins nombreux vers les grands centres où leur agglomération menace incessamment la paix du pays, les embarras de l'Etat ne réagiraient pas sur tous les points du territoire, et n'y porterait pas le trouble et la misère au même degré qu'aujourd'hui.

Les réflexions conduisent à reconnaître l'immense utilité d'une Caisse des dépôts, instituée au centre gouvernemental pour subvenir aux besoins des Villes, des Départements et des établissements publics. Il faudrait que cette Caisse fût dotée de ressources certaines, annuelles croissantes comme les besoins qu'elle aurait à desservir ; qu'elle fût un établissement de l'Etat, fonctionnant dans l'intérêt général, et placé pourtant dans des conditions d'indépendance de nature à garantir que ses ressources ne seraient jamais détournées de leur destination ; qu'elle ne coûtât rien au budget ; qu'elle fût enfin constituée de manière à pouvoir toujours prêter sans perte au taux d'intérêt le plus réduit que comporterait la situation.

Voici de quelle manière il semble que le problème pourrait être résolu.

On remarquera d'abord qu'il n'est pas nécessaire de créer un nouveau rouage administratif. La Caisse des dépôts fonctionne, depuis trente ans, comme la Caisse des prêts ; elle est en position de rendre de grands services dans ce genre et ses opérations n'ont entraîné ni dommages ni plaintes. Le seul inconvénient à faire disparaître est celui qui a été signalé plus haut, celui de l'incertitude des ressources, et de la cessation des prêts lorsqu'ils deviennent les plus nécessaires. On y remédierait en instituant pour les prêts un service spécial, une comptabilité à part, une Caisse distincte dont les ressources seraient invariablement appliquées à cette destination. Cette Caisse serait une annexe, une dépendance de la Caisse des dépôts ; elle lui appartiendrait ; elle serait, comme la Caisse d'Amortissement, régiee par la même administration, soumise au contrôle de la même Commission de Surveillance, qui rendrait compte de ses opérations au pouvoir législatif.

La Caisse des prêts aurait pour dotation normale les bénéfices annuels de la Caisse des dépôts et consignations.

Les bénéfices, pendant les 18 premières années de l'institution se capitalisaient à son profit et lui formaient une sorte de fonds de réserve. Ils subirent à partir de 1826 divers prélèvements au profit du budget de l'Etat ; depuis 1836, on en a fait l'objet d'un article annuel du budget des recettes. Au commencement de chaque année, le solde créditeur au compte de profits et pertes de l'année expirée est signalé au ministre des Finances, et à la clôture de l'exercice, ce solde est versé au Trésor.

Cette manière d'opérer a été, dès l'origine, l'objet de graves réclamations de la part de la Commission de Surveillance. A diverses reprises elle est revenue sur cette question dans ses Rapports annuels aux Chambres ; mais comme ces Rapports ne donnaient jamais lieu à aucune discussion, les plaintes dont il s'agit sont demeurées sans résultat. Elles étaient pourtant fondées sur des motifs sérieux dont on peut prendre une idée dans le rapport présenté aux Chambres en 1837.

La crise de 1848 est venue prêter à ces arguments une nouvelle force en détruisant l'équilibre de l'actif et du passif de la Caisse des dépôts par la dépréciation considérable des valeurs représentatives des capitaux qui lui ont été confiés. Au moment même où une grande partie de ces capitaux était réclamée par les ayants droit, elle n'aurait pu se liquider qu'au prix d'une perte de plus de 20 millions dont l'Etat aurait dû, sans doute, se porter garant, mais qui n'en signalait pas moins une infraction virtuelle des principes constitutifs de l'institution. On dut vivement regretter alors que les bénéfices de la Caisse, versés au Tré-

sor jusqu'à concurrence de près de 40 millions, n'eussent pas été employés à lui constituer un fonds de réserve, dont un établissement de crédit ne saurait se passer, alors surtout que ces moyens d'action consistent exclusivement en fonds appartenant à des particuliers et pouvant être toujours réclamés.

Dans ces dernières années, la Caisse des dépôts a fourni au budget sous le titre de bénéfices réalisés, un subside annuel de 15 à 18 cent mille francs, mais ce chiffre a toujours été fictif, comme le bilan dont on le faisait dériver. En effet, au lieu de faire comme les maisons de banque et de commerce, qui, dans les inventaires de fin d'année, font figurer les valeurs qu'elles possèdent à leur prix réel et vénal, afin de calculer, d'après une situation vraie, un chiffre de leurs pertes et de leurs gains effectifs, le bilan de la Caisse des dépôts assigne invariablement aux rentes et autres effets qu'elle possède le prix auquel l'acquisition en a été faite de sorte que dans une crise comme celle de 1848, entraînant une dépréciation considérable, quoique le compte de profits et pertes offre un solde créditeur, l'Etablissement n'en est pas moins fort au-dessous de ses affaires et présente un déficit absorbant, outre les prétendus bénéfices de l'année, une grande partie de ceux qui ont figuré dans les inventaires depuis son origine.

Cette situation fût exposée au ministre des Finances par le Directeur général, au moment où se préparait dans le courant de l'année dernière le budget rectifié de 1848. Le budget primitif avait prévu une recette de 2 millions pour le bénéfice de la Caisse des dépôts provenant de 1847. Cette évaluation était forcée et dépassait les prévisions annoncées par la Caisse elle-même lors de la préparation de ce budget. En 1848 le bilan au vrai de l'Etablissement signalait un déficit considérable ; le Directeur général proposa en conséquence de rayer du budget de l'Etat les bénéfices prévus et de mettre en réserve le solde créditeur du compte profits et pertes. M. Duclerc répondit que la question soulevée réclamait un sérieux examen, mais que pour 1848, elle se trouvait résolue par le vote du pouvoir législatif, qui avait compris les bénéfices de la Caisse des dépôts au nombre de ressources de cet exercice ; qu'il n'y avait donc pour le moment qu'à examiner quel chiffre devait être porté dans le budget rectifié. Le Directeur général, en réservant la question pour l'avenir, se borna dès lors à ce que le chiffre à inscrire dans ce budget fût le moindre possible, et ce chiffre de 2 millions fût en effet réduit à 500 mille francs.

Le 11 novembre suivant, et à l'occasion du budget de 1849 le Directeur général renouvela sa demande qui, cette fois, fût examinée et dis-

cutée au fond par M. Trouvé-Chauvel. Le Ministre, dans sa réponse du 24 du même mois crut devoir la traiter d'abord du point de vue de la légalité, qui n'était point contestée. Personne en effet ne songe à nier que la Caisse des dépôts ne soit un établissement de l'Etat, et que l'Etat n'ait le droit de disposer de ses produits. Il s'agit seulement de savoir d'abord si ces produits sont bien réels et il a été démontré tout à l'heure qu'ils ne le sont pas toujours ; ensuite quelle est la destination la plus rationnelle et la plus avantageuse à leur donner. Les opinions à cet égard peuvent être diverses, selon les idées que l'on se fait de la nature et du principe de l'institution. Or il est impossible, à ce point de vue, d'admettre les assertions qui se trouvaient dans la dépêche de M. Trouvé-Chauvel : *'Si, comme service public, dit-il, la Caisse des dépôts a un caractère distinct et déterminé, parce qu'elle est un intermédiaire obligé envers l'Etat et les particuliers, elle n'a cependant aucune ressource qui lui soit propre'*.

Les consignations et les dépôts que reçoit la Caisse proviennent essentiellement de fonds particuliers dont l'appropriation définitive est déterminée par la Loi ou les décisions judiciaires. L'Etat s'en est occupé une fois pour toutes, en créant l'institution qui doit administrer ces fonds sous la haute surveillance du législateur : mais il ne s'en suit nullement que la Caisse soit un intermédiaire entre l'Etat et les particuliers qui consignent, puisque ceux-ci n'ont rien à démêler avec l'Etat. Si elle n'a aucune ressource qui lui soit propre, c'est parce qu'elle a versé au Trésor 40 millions provenant de ses opérations ; et si elle avait conservé une réserve de cette importance, on ne pourrait pas dire aujourd'hui, comme l'énonce plus loin M. Trouvé-Chauvel qu'elle est dans l'impuissance de supporter les pertes qu'elle pourrait éprouver accidentellement. Cette impuissance ne vient que de ce qu'on lui a ôté ses bénéfices ; s'en faire un argument pour l'en dépouiller à toujours, c'est évidemment une pétition de principe.

M. Trouvé-Chauvel dit que : *'l'Etat a fait les premiers frais de l'établissement de la Caisse, et a mis à sa disposition les locaux et les bâtiments qui lui sont nécessaires'*. La première assertion n'est pas exacte ; car si le Trésor a fait les premières avances d'établissement lors de la création ; ces avances lui ont été remboursées dès la première année sur les bénéfices : l'argument prouve donc le contraire de ce qu'il veut prouver. L'hôtel de l'Oratoire est en effet une propriété de l'Etat affecté à un service public ; mais tous les frais d'entretien et de réparation sont à la charge de la Caisse des dépôts qui fait en outre, à la décharge de l'Etat, tous les frais d'administration de la Caisse d'Amortissement.

M. Trouvé-Chauvel dit ensuite que : *“une accumulation de bénéfices par la Caisse des dépôts pour former un fonds de réserve, est exclusive de la garantie dont le Trésor public couvre toute la gestion financière de cet établissement... Si le Trésor, ajoute-t-il, doit subvenir aux pertes qui viennent à se révéler, il doit aussi recueillir les bénéfices qui se produisent ; ces deux conditions sont inséparables l'une de l'autre”*. Il convient ici de signaler une confusion de mots qu'en produit une dans les choses. La Caisse des dépôts est sous la garantie de l'Etat, représenté par le pouvoir législatif, mais non sous celle du Trésor, en ce sens que les créanciers de la Caisse auraient contre celui-ci une action directe en cas de non paiement. Dans ce cas en effet, le ministre des Finances aurait le droit de leur répondre que la Caisse n'est pas sous sa direction, et que si elle n'accomplit pas ses obligations légales, c'est au pouvoir législatif, chargé de sa surveillance, qu'il appartient d'aviser.

Or on ne voit pas en quoi cette garantie de l'Etat pourrait être altérée par la création d'un fonds de réserve qui aurait précisément pour objet de faire qu'il ne puisse jamais être nécessaire de l'invoquer.

L'Etat ne sera pas privé des bénéfices de la Caisse des dépôts parce que le Trésor aura cessé de les encaisser annuellement. La Caisse des prêts dont on propose la création, pour être une dépendance de la Caisse des dépôts n'en appartiendra pas moins à l'Etat aussi bien que celle-ci. Cette Caisse, en satisfaisant à des besoins publics incontestables, en fortifiant les liens qui rattachent à l'Etat les départements et les Villes, produira, au profit du crédit de la Caisse mère, l'effet moral d'un fonds de réserve, en ce sens que dans le cas d'une liquidation, celle-ci pourrait ajouter à ses ressources propres les capitaux représentés par des Villes et des Départements. Ce fonds de réserve s'accroissant par les bénéfices accumulés, ne tardera pas à constituer une garantie d'une telle importance que nul établissement de crédit dans le monde n'aura jamais joui de telles garanties et d'inébranlable solidité.

En ajoutant que la Caisse trouverait dans son isolement du Trésor une cause de discrédit *“parce qu'elle y perdrait la garantie de l'Etat, seul principe de sécurité véritable pour le créancier, de cet établissement”*. M. Trouvé-Chauvel est en opposition avec les principes mêmes sur lesquels l'institution est fondée, car il est évident que la loi du 28 avril 1816 a voulu précisément offrir aux déposants la garantie d'une gestion à jamais affranchie de la main-mise du Trésor. Cette loi inspirée par le souvenir de la “banqueroute des deux-tiers” qui atteignit les fonds de consignations versés au Trésor en vertu d'une loi de 1793,

et par celui de la Caisse d'Amortissement de l'Empire, souvent violée par le pouvoir, cette loi, dis-je, a entendu fonder le crédit de la nouvelle institution sur son indépendance à l'égard du Trésor. L'indépendance n'est pas l'isolement ; elle n'exclut pas le concours, elle tend même à le rendre plus efficace, car le crédit de la Caisse des dépôts est un des principaux auxiliaires du crédit public. Mais pour que ce crédit subsiste, il faut en maintenir avec soin les conditions. Or l'idée d'avoir le Trésor comme débiteur, serait fort loin de rassurer les déposants, comme on a pu s'en apercevoir quand la suppression de la Commission de Surveillance par un décret du gouvernement provisoire a donné lieu de penser que la Caisse allait être absorbée par le Trésor.

Le rétablissement par le décret du 25 octobre dernier, des conditions organiques de l'institution a heureusement influé sur le retour de confiance qui a permis de rembourser 13 millions sur l'emprunt fait à la banque, tout en élevant à 32 millions le compte-courant de la Caisse avec le Trésor (ce chiffre ne comprend pas le crédit des Caisses d'épargne qui est en ce moment de plus de 21 millions). Les nouvelles et puissantes garanties qui résulteraient du projet ci-dessus exposé amèneraient des résultats bien plus fructueux encore ; elles encourageraient les dépôts volontaires qui tendent à reprendre quelque importance depuis l'arrêté du 25 mai dernier qui en a ramené l'intérêt au taux de 3 % ; elles faciliteraient la réalisation des mesures qu'il est possible de prendre pour augmenter dans une forte proportion la somme des fonds consignés. Le crédit de la Caisse deviendrait en effet sans limite dès qu'il serait bien connu qu'indépendamment de la représentation sous diverses formes des capitaux qui lui sont confiés, elle pourrait au besoin disposer pour sa liquidation, d'un fonds de réserve croissant d'année en année, et placé en obligations municipales et départementales à échéances plus ou moins rapprochées.

Quant aux avantages directement produits par le système régulier de prêts que l'on propose, ils sont évidents. Les bénéfices de 1848 se sont élevés à 4 millions : ce serait la première dotation de la Caisse des prêts. Cette somme serait prêtée en 1849 aux départements et aux villes, par suite d'un travail qui serait vérifié par la Commission de Surveillance, et concerté avec le ministre des Finances, de l'Intérieur et des Travaux publics. La durée des prêts serait en moyenne de quatre années, de telle sorte qu'un million fût remboursable en 1850. Si les bénéfices étaient de 4 millions en 1849, on pourrait prêter de la même manière 5 millions l'année suivante et ainsi de suite. Ce serait bien peu en comparaison de 1846 et 1847 où les prêts de la Caisse

s'élevaient à 12 ou 14 millions, mais ce serait beaucoup par rapport à ce qui existe aujourd'hui, les prêts ayant presque entièrement cessé. En peu d'années on serait arrivé sous ce rapport au niveau des années les plus florissantes.

Le capital disponible venant à s'accroître, la Caisse des prêts en trouverait de nombreux emplois dans certains travaux publics entrepris par des localités ou des associations autorisées ; dans les Monts-de-Piété qu'il serait désirable de mettre à portée de réduire l'intérêt des avances faites aux classes pauvres ; dans les placements sur dépôt de rentes que la Caisse des dépôts a fait avec succès et profit pendant les premières années de son institution ; dans les contrats hypothécaires, quand la législation aura reçu sous ce rapport des améliorations qui ne sauraient se faire attendre. Enfin les Bons du Trésor et les emprunts de l'Etat lui offriront toujours des moyens de placement tels qu'il est inutile de prévoir les limites dans lesquelles son action pourrait être renfermée.

La dotation de la Caisse des prêts, au moyen des bénéfices de la Caisse des dépôts, serait parfaitement rationnelle sous plusieurs rapports. Cette dotation conserverait en effet à l'égard de celle-ci le caractère d'un fonds de réserve ; or il est conforme aux principes des établissements de crédit que leur fonds de réserve se forment avec leurs bénéfices.

Les circonstances qui augmentent la demande des prêts favorisent aussi l'accroissement des bénéfices de la Caisse des dépôts, comme on l'a bien vu en 1848. Telle doit être en effet la conséquence de l'élévation de l'intérêt qu'elle perçoit sur ses placements, aux époques de crise financière, tandis que l'intérêt qu'elle paye reste stationnaire à 3 %. Ainsi les ressources disponibles de la Caisse des prêts tendraient à s'accroître en même temps que les besoins auxquels elle aurait à satisfaire.

Comme les bénéfices proviennent de l'intérêt payé par les emprunteurs, leur versement annuel au Trésor donne à cet intérêt le caractère fâcheux d'un impôt levé sur certaines localités, qui se trouvent ainsi tributaires exceptionnels de l'Etat. Aussi a-t-on quelquefois soutenu dans les anciennes Chambres que la Caisse des dépôts devait réduire l'intérêt de ses prêts au-dessous du taux courant, de manière à faire disparaître le revenu qui en résultait pour le Trésor. Ce système ne semble pas devoir être approuvé ; mais l'objection dont il découle n'en est pas moins sérieuse. Or elle cesserait de se produire, si au lieu d'aller se perdre dans le courant des impôts, les bénéfices des prêts

étaient employés à grossir les ressources d'un établissement de crédit dont l'action bienfaisante serait universellement appréciée.

Qu'en coûterait-il au budget pour obtenir de si grands et de si utiles résultats ? Quand on retrancherait du budget de 1848 une recette prévue de 500 mille francs, ce serait un accroissement inaperçu de l'énorme déficit de cet exercice. Encore pourrait-on laisser subsister cette prévision et n'attribuer à la Caisse des prêts que les 3,5 millions de francs sur les 4 millions de bénéfices réalisés. On en peut dire autant pour l'exercice 1849.

Si l'on admettait la pensée de soumettre à la législature le projet qui vient d'être indiqué, comme un premier pas dans la voie tracée par l'article 13 de la Constitution, il n'est pas douteux que cette pensée fut accueillie avec la plus grande faveur ; les Villes et les Départements, appelés en première ligne à en recueillir les fruits, y verraient un bienfait signalé. Ce germe, faible d'abord, mais destiné à se développer indéfiniment, serait une semence de progrès qui frapperait les imaginations en leur ouvrant un champ de combinaisons nouvelles ; ce serait un moyen réservé à l'action gouvernementale qu'il est si essentiel de fortifier.

Mais, comme aucune loi n'a réglé l'emploi à faire des bénéfices de la Caisse des dépôts, comme la loi du 28 avril 1816 a remis au pouvoir exécutif le soin de régler l'organisation de cet établissement avec le concours de la Commission de Surveillance, il y aurait à examiner si l'institution de la Caisse des prêts ne pourrait pas avoir pour base un arrêté pris d'après l'avis de cette Commission, par le Président de la République, sur la proposition du ministre des Finances.

Le Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.