

LE CRÉDIT AUX SINISTRÉS

La campagne de Tunisie a provoqué des dommages considérables sur presque toute l'étendue de la Régence. Les dommages privés ont été évalués d'après leur valeur en novembre 1942, à 10 milliards de francs.

Pour relever le pays profondément atteint dans ses facultés économiques et lui permettre de participer activement à l'effort de guerre en vue de la libération du territoire français, le Comité français de la libération à Alger s'est donc préoccupé, dès 1943, de mettre à la disposition des sinistrés les moyens financiers nécessaires à une reprise économique rapide.

Trois modes de préfinancement des indemnités pour dommages de guerre pouvaient être envisagés suivant l'origine des fonds. Ceux-ci pouvaient provenir :

- des ressources des trésors locaux;
- du produit d'emprunts publics;
- des dépôts des banques.

Il ne pouvait être question au moment où l'Afrique du Nord se préparait à participer à la libération de la France, d'utiliser les ressources des trésors marocains algériens et tunisiens qui risquaient d'être rapidement épuisés par les besoins les plus urgents du Gouvernement Provisoire et des trois pays nord-africains.

Bien plus, l'insuffisance de ces trésoreries a conduit le Gouvernement Provisoire à se réserver pour lui-même le produit des emprunts publics émis sous la forme de bons de la libération. Ce n'est qu'en 1947 que le Gouvernement Français à Paris adoptera un mode de préfinancement par emprunts publics en créant des groupements de sinistrés, chargés du placement des emprunts.

Ainsi, la seule ressource dont disposait, à l'époque, le Gouvernement Provisoire consistait dans les dépôts bancaires relativement importants en raison de l'interruption des relations économiques avec la Métropole.

Le législateur a alors cherché, en se gardant de toutes innovations juridiques ou financières inutiles, à utiliser le plus largement possible les disponibilités des banques de dépôts pour pouvoir accorder, sans accroître les charges du Trésor des facilités financières aux sinistrés.

S'agissant d'avances à valoir sur des indemnités, c'est-à-dire de véritables prêts, il était indispensable, pour obtenir le concours des banques, d'inscrire le système de prêts dans un double cadre :

- 1°) Les règles traditionnelles du crédit bancaire;
- 2°) Les statuts particuliers des organismes prêteurs.

Pour entrer dans le premier cadre, les prêts devaient remplir quatre conditions générales :

- 1°) être assujettis à des plafonds;
- 2°) porter intérêt;
- 3°) comporter des garanties;
- 4°) être limités dans le temps.

Le deuxième cadre conduisant à répartir les prêts suivant trois catégories de biens sinistrés :

- mobiliers familiaux et professionnels;
- entreprises commerciales et industrielles;
- immeubles d'habitation et exploitations agricoles, et à adopter des procédures d'attributions différentes en fonction de la spécialisation et des règles statutaires particulières des établissements de crédit, les uns ne pratiquant que le crédit industriel et commercial, les autres le crédit immobilier et agricole.

C'est ainsi que :

1^o) L'ordonnance du 5 octobre 1943 autorise l'allocation de prêts pour la reconstitution des foyers familiaux et la reconstitution des mobiliers à usage professionnel mais non commercial au moyen « des fonds libres des Trésors et de toute autre manière ».

Les Trésors publics n'ayant pas de disponibilités et les banques ne pratiquant pas statutairement de prêts à de simples particuliers, ce régime n'a jamais eu d'application pratique.

2^o) L'ordonnance du 4 octobre 1943 accorde des facilités de crédit aux entreprises industrielles et commerciales sinistrées par fait de guerre, au moyen des fonds propres à toutes les banques de dépôt (soit 14 en Tunisie).

La mise en vigueur de ce régime dénommé crédit-démarrage s'est effectuée par simple voie de décrets et d'arrêtés sans que soient définis sous une forme contractuelle, les liens entre l'Etat et les établissements bancaires; de ce fait, ces derniers sont toujours restés libres d'accepter ou de refuser les lettres de crédit-démarrage mais par le jeu normal de la libre concurrence les sinistrés, véritablement industriels ou commerçants, ont toujours pu obtenir, dans l'une des nombreuses banques de la place, l'escompte de leurs lettres.

3^o) L'ordonnance du 3 octobre 1943 accorde des facilités de crédit aux sinistrés pour la réparation des immeubles et la reconstitution des exploitations agricoles endommagés ou partiellement détruits par faits de guerre avec les fonds des organismes de crédit foncier savoir en Tunisie : Crédit Foncier d'Algérie et de Tunisie, Caisse Mutuelle de Crédit Agricole, Caisse Foncière.

Conformément à une longue tradition en matière de crédit immobilier et contrairement à la procédure adoptée pour les lettres de crédit-démarrage, les relations entre l'Etat et les trois établissements de crédit foncier ont été définies dans des conventions qui établissent en fait le régime de prêts aux sinistrés immobiliers et agricoles.

Ces différences, d'ordre juridique, entre les régimes de prêts aux sinistrés, ne portent en rien atteinte aux règles générales du crédit énoncées plus haut et qu'il convient d'examiner en détail.

1^o) **Fixation des plafonds des prêts :**

Le montant des prêts est toujours fixé en fonction de deux éléments; la valeur des garanties apportées et les possibilités de remboursement de l'emprunteur.

Le premier plafond est toujours fixé par les statuts des établissements bancaires suivant un pourcentage variant entre 50 et 60% de la valeur des garanties offertes.

La valeur des garanties est déterminée également statutairement soit suivant la valeur vénal du bien (prix de vente probable) soit suivant sa rentabilité par capitalisation des revenus effectifs du bien.

En matière immobilière, il est en principe fait application du deuxième mode d'évaluation, ce qui, en raison du moratoire des loyers, réduit souvent considérablement la valeur du gage et par voie de conséquence du crédit. Toutefois, pour les prêts aux sinistrés, il a été obtenu des établissements de crédit foncier qu'ils évaluent très largement, en raison de la garantie donnée par l'Etat, la valeur du gage sans tenir compte trop rigoureusement de la rentabilité qui, dans la plupart des cas, est impossible à établir du fait de l'inexistence par destruction de l'immeuble. En pratique l'évaluation tient compte à la fois de la valeur du terrain, et de celle de l'immeuble lorsqu'il sera reconstruit, c'est-à-dire des loyers futurs; ce plafond depuis l'institution du régime de prêts n'a pratiquement jamais été atteint — de toute façon, comme il existe trois établissements de crédit foncier, le sinistré a toujours la possibilité de s'adresser à l'établissement évaluant au mieux le gage.

Le deuxième plafond, c'est-à-dire les possibilités de remboursement du sinistré sont déterminées par le montant de l'indemnité pour réparation de dommages de guerre, le prêt étant une avance à valoir sur cette indemnité, le prêt ne peut donc dépasser le montant des droits à l'indemnité pour dommages de guerre de l'emprunteur. L'indemnité pour dommages de guerre étant égale au coût de reconstitution du bien sinistré, l'indemnité augmente au fur et à mesure que les coûts des matériaux nécessaires à la reconstitution augmente lui-même, c'est la raison pour laquelle le taux du coefficient de majoration par rapport à 1942 a été relevé une première fois à 2 et demi par le décret du 1er mai 1947 en fonction de l'augmentation des prix de 4 à 5 fois entre 1942 et 1947. Le coût de la vie a actuellement augmenté de 7 à 8 fois; il est donc apparu dernièrement normal et possible de porter, en ce qui concerne les prêts aux sinistrés agricoles et immobiliers, qui sont tous en principe prioritaires le montant des prêts à 6 fois la valeur des dommages en 1942. Ce coefficient n'est toutefois qu'un plafond auquel un tempérament a été prévu : les prêts ne peuvent pas dépasser le coût réel de reconstitution lorsque ce dernier est inférieur à 6 fois la valeur des dommages en 1942. Au cours de l'étude d'un dossier de prêt, les dommages sont chaque fois ventilés entre ceux qui sont susceptibles d'être indemnisés suivant le coefficient maximum et ceux pour lesquels on envisage un paiement des indemnités sur une base inférieure au coefficient actuel.

2°) Paiement d'un taux d'intérêt :

a) Tout régime de prêt suppose le remboursement des frais généraux inhérents à la gestion du prêt, la rémunération de l'argent prêté et le paiement d'une prime de risques. Les organismes de crédit prélevant sur leurs disponibilités propres et non sur celles de l'Etat, les fonds nécessaires aux prêts, il est normal que ces établissements exigent un intérêt pour être remboursés, en plus de leurs frais de gestion, du montant du prix qu'ils payent pour se procurer les capitaux dont ils ont besoin (intérêts servis aux déposants ou à l'Institut d'émission en cas de réescompte). Les taux d'intérêt demandé au sinistré doit toutefois rester inférieur à ceux des opérations normales faites sous la responsabilité de l'établissement de crédit puisque l'Etat donnant sa garantie, le banquier n'a pas à percevoir la prime de risques destinée à constituer une provision pour pertes éventuelles. Cette réduction du taux d'intérêt est un des principaux effets de la garantie de l'Etat.

Compte tenu de ces éléments, le taux de l'intérêt varie également en fonction, du nombre des participants à l'opération de prêt.

Dans le court terme, dont le taux d'intérêt annuel exclusif de toute commission est, pour les sinistrés, de 3,50% (au lieu de 5,50% majoré de diverses commissions pour les opérations normales), seuls la Banque et l'Institut d'émission concourent à l'opération et les taux se répartissent ainsi entre les établissements intéressés :

	Opérations normales	Prêts aux sinistrés
Banque de l'Algérie : Commission d'escompte	3,25 % l'an	3 % l'an
Banques : Commission diverses	2,25 % minimum l'an	0,50 % l'an
TOTAL.....	5,50 % l'an	3,50 % l'an

A noter que les groupements de sinistrés en France ont, eux-mêmes, émis des obligations au taux de 5% l'an.

Dans le moyen terme, dont le taux d'intérêt annuel exclusif de toute commission est, pour les sinistrés de 4,50% (au lieu de 6,50% majoré de diverses commissions pour les opérations normales), le Crédit National, ou le Crédit Foncier de France doivent *obligatoirement intervenir* en plus de la banque et de l'institut d'émission; les taux se répartissent ainsi entre les établissements intéressés :

	Opérations normales	Prêts aux sinistrés	Détail des commissions
Banque de l'Algérie (commission de réescompte)....	3 % l'an	3 % l'an	
Crédit National ou C. F. F. (commission d'escompte et commission d'engagement)	1,50 % l'an	0,75 % l'an	} Commis. escompte: 0,25 % » engagt : 0,50 % } Commis. escompte: 0,50 % » engagt : 0,25 %
Banques : Commissions diverses ...	2 % minimum l'an	0,75 % l'an	
Total payé à l'emprunteur	6,50 % l'an	4,50 % l'an	

Après des négociations laborieuses, le Crédit Foncier et le Crédit National ont donc accepté ainsi que les banques de réduire très sensiblement leur commission au profit des sinistrés. La commission exigée par le Crédit Foncier se justifie du fait qu'elle rémunère d'une part sa participation à l'étude du dossier de prêts, d'autre part l'immobilisation des capitaux qu'elle doit conserver pour pouvoir, à tout moment, escompter les effets des banques, enfin la rémunération des capitaux effectivement avancés en cas d'escompte; cette rétribution a été approuvée par le Conseil du Crédit ainsi que par le Ministère des Finances.

Par ailleurs, la Banque de l'Algérie a également accepté de fixer un taux spécial de réescompte pour les sinistrés (3%) inférieur à son taux officiel de réescompte de 3,25%.

b) Intérêts moratoires

En plus des intérêts normaux, il a été prévu des intérêts moratoires qui ne peuvent, en pratique, sanctionner un retard dans le paiement du capital du prêt à l'échéance. C'est l'Etat en effet qui assure cette échéance, soit en payant, pour le compte du sinistré, sous forme d'acompte, le capital, soit en renouvelant automatiquement le prêt pour une nouvelle période.

Ces intérêts moratoires ne sont imposés aux banques par le Crédit National et le Crédit Foncier, et aux sinistrés par les banques, que pour des retards dans le paiement des commissions ou des intérêts. Il n'y a pas corrélation directe entre les intérêts de retard perçus dans l'un et l'autre cas. De toute manière les intérêts moratoires ne sont exigés que de la part des débiteurs défaillants qui commettent une faute ou qui ne respectent pas leurs obligations contractuelles.

c) Prise en charge des intérêts

Le paiement des intérêts incombe normalement au sinistré emprunteur jusqu'à la prise en charge par l'Etat conformément aux dispositions du décret du 17 juillet 1947 et l'arrêté du 31 octobre 1947.

L'application de l'article 24 du dit arrêté conduit l'Etat à prendre en charge les intérêts des sommes correspondant au montant de chaque acompte à dater du moment où la décision de paiement de l'acompte, est prise par le Commissariat à la Reconstruction et au Logement.

C'est à cet instant seulement que la créance sur l'Etat devient véritablement liquide et exigible à concurrence toutefois du montant de l'acompte versé en paiement. Avant cette date, la créance reste aléatoire.

Il n'y a donc pas de raison juridique pour que l'Etat prenne en charge les intérêts des prêts ainsi consentis avant la date de la décision de la mise en paiement des acomptes, dès lors que les bénéficiaires de prêts ont retiré un avantage incontestable de la possibilité qui leur a été donnée de mobiliser leur créance avant cette date.

Toutefois, les sinistrés qui désirent éviter le paiement d'intérêt ont par ailleurs, par application de l'article 44 du décret du 17 juillet 1947, et sous certaines conditions, la possibilité de se constituer en groupements de sinistrés. Ces groupements ont la faculté d'émettre dans le public, sous forme d'obligations, des emprunts dont le produit est affecté à la reconstitution des biens sinistrés.

Le montant des intérêts est, dans cette hypothèse, pris en charge par l'Etat Tunisien.

3°) Garanties :

Tout prêt a pour contre partie une garantie. La garantie est destinée à :

- 1.) mettre le prêteur à l'abri de la mauvaise foi, de la disparition ou de l'insolvabilité soudaine de son débiteur;
- 2.) assurer au prêteur l'amortissement du capital et le paiement régulier des intérêts aux échéances ainsi que le remboursement intégral du solde du prêt avec les frais et accessoires;

3.) obliger le prêteur à se conformer aux dispositions accessoires du contrat (signature des effets de renouvellement, remboursement anticipé en cas de paiement d'indemnité sur dommages de guerre, etc...) et à remplir ses obligations légales d'emprunteur (mesures conservatoires du gage et notamment pour les sinistrés emploi des fonds à la reconstitution du bien détruit et diligences pour obtenir le paiement de l'indemnité pour dommage de guerre).

Le Gouvernement ayant été conduit par les circonstances à adopter un mode de financement bancaire, les garanties à exiger ne peuvent être que les garanties prévues par les statuts des Etablissements de crédit, c'est-à-dire en matière commerciale et industrielle nantissement du fonds de commerce ou hypothèque sur les immeubles de l'entreprise; en matière agricole et immobilière, hypothèque. Il convient de signaler qu'un certain adoucissement à l'obligation de consentir hypothèque en matière agricole et immobilière a été apporté par le législateur de 1943. L'ordonnance du Gouvernement provisoire prévoit, non pas la constitution d'une véritable hypothèque mais institue seulement un privilège spécial immobilier qui ne porte que sur les biens sinistrés et qui est conservé par une inscription à la Conservation Foncière.

L'avantage de ce privilège qui s'exerce cependant par préférence à tous autres privilèges et hypothèques, est de ne pas aliéner la faculté de crédit du sinistré qui conserve notamment la faculté de consentir, le cas échéant, une hypothèque en premier rang conformément aux exigences habituelles des prêteurs. C'est en raison de l'absence de garanties de l'espèce que les Etablissements bancaires n'ont pu accepter de participer à un régime de prêts pour la reconstitution des biens familiaux, ni consentir des prêts aux locataires agricoles. La garantie de l'Etat français et de l'Etat Tunisien n'est qu'une caution personnelle accessoire aux garanties réelles exigées des emprunteurs.

La garantie de l'Etat ne pouvant par elle-même astreindre l'emprunteur à remplir ses obligations, celle-ci n'a plus pour but que :

a) de couvrir les risques de défaillance totale ou partielle du débiteur principal ;

b) de garantir les banques et l'institut d'émission que dans un délai (peut-être indéterminé) le sinistré recevra l'indemnité pour dommages de guerre, qui lui permettra de rembourser le prêt.

En somme la garantie de l'Etat assure seulement la sortie de l'opération de prêt et non pas sa bonne exécution.

Les garanties réelles offertes par le sinistré sont d'ailleurs aussi indispensable à l'Etat qu'à l'établissement bancaire car elles couvrent la carence de l'intéressé qui peut être due soit à la dilapidation des fonds prêtés, soit à son décès, soit à son départ, soit à la vente du bien sinistré, soit à sa déconfiture, soit à sa faillite, soit à sa négligence dans la mise en état de son dossier de dommages de guerre. Il ne peut être question en effet que l'Etat prenne en charge les risques de mauvaises gestions des emprunteurs.

La juxtaposition de la garantie de l'Etat avec celle qui est donnée sur ses biens par le sinistré a conduit le Gouvernement Tunisien à préciser la procédure de mise en jeu de ces deux garanties en prévoyant des mesures d'exécution.

Il a été prévu en ce qui concerne les prêts aux sinistrés agricoles et immobiliers que l'Etat Tunisien ne pourra être mis en demeure par les banques de rembourser le prêt qu'après un délai de trois mois à compter de l'échéance. Ce

délaï doit permettre à l'Etat de prendre toutes les dispositions nécessaires pour faire face à ses obligations. C'est pourquoi lorsque le sinistré a rempli lui-même toutes ses obligations vis-à-vis de la banque (paiement régulier des intérêts) et de l'Etat (utilisation des fonds prêtés à la reconstitution effective du bien sinistré) il ne peut être question que l'Etat se dérobe à ses engagements à l'échéance; pendant le délai de grâce de trois mois, ou bien l'Etat remboursera le prêt pour le compte du sinistré sous forme de paiement d'acompte sur indemnités pour dommages de guerre, ou bien il prendra la décision de renouveler le prêt pour une nouvelle période.

Par contre, lorsque le sinistré sera défaillant (détournement des fonds prêtés, non paiement des intérêts, non conservation du bien sinistré donné en gage, etc...) la banque devra actionner d'abord le sinistré par un protêt avant de se retourner contre l'Etat:

En fait la banque commence pour le compte de l'Etat une procédure d'exécution que l'Etat continuera lui-même à partir du moment où par le jeu de sa garantie il aura remboursé la banque.

Le protêt avec toute ses conséquences, frais, etc... ne peut donc être utilisé qu'en cas de manquement du débiteur sinistré, c'est au Gouvernement qu'il appartient de prendre des mesures nécessaires pour assurer le respect des échéances si le sinistré n'a aucune responsabilité dans le retard.

4°) **Durée des prêts :**

Tout prêt est limité dans le temps et ses conditions bancaires varient en fonction de sa durée, c'est-à-dire suivant qu'il est à court terme (maximum 9 mois), moyen terme (maximum 5 ans), long terme (au delà de 5 ans).

La législation de 1943 avait prévu une durée des prêts de 3 ans. Or, ce taux supérieur à un an obligeait la Banque de l'Algérie chargée du réescompte des prêts à pratiquer des opérations contraires à ses statuts.

En effet, un Institut d'émission, sous peine de sortir de son rôle et de provoquer de l'inflation, ne peut pas escompter des effets représentant des opérations supérieures à un an, durée maximum des opérations à court terme. La Banque de l'Algérie a donc demandé à l'occasion du renouvellement du régime de préfinancement des dommages de guerre dont l'échéance primitive était fixée au 31 décembre 1947, qu'un nouveau régime de prêts, plus conforme aux règles bancaires de réescompte, soit institué. Il a donc été envisagé en accord avec le Ministère des Finances qu'un double régime soit établi, prêts à court terme pour les sinistrés dont les dommages seraient susceptibles d'être indemnisés dans un délai d'un an, prêts à moyen terme, 5 ans, pour les autres sinistrés. La banque d'émission ne pouvant pas escompter les prêts à moyen terme, il a été fait appel au concours des deux seuls établissements de crédit habilités à effectuer et à réescompter des opérations à moyen terme, le Crédit National et le Crédit Foncier de France. En acceptant de participer à ces opérations ces deux établissements ont consenti un avantage considérable à la Régence, étant donné qu'il n'existe pas en France de régime de préfinancement des indemnités pour dommages de guerre et que ces deux organismes métropolitains ont dû concevoir dans le cadre général du régime des prêts à moyen terme un système original, spécial à la Tunisie.

Conformément à leur vocation respective, le Crédit National escompte les prêts aux commerçants et industriels, sinistrés et le Crédit Foncier des prêts aux agriculteurs et propriétaires immobiliers sinistrés.

Dès Juillet 1947, la mise au point avec le Crédit National d'un régime de prêts à moyen terme pour les sinistrés commerciaux et industriels (crédit-démarrage) était terminée et concrétisée par des échanges de lettres avec la Direction des Finances. Il a été mis en application dans la Régence par l'arrêté du Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien du 1er septembre 1947 modifiant l'article 10 de l'arrêté du 8 janvier 1944.

Ce régime fonctionne depuis plus d'un an sans avoir soulevé de difficultés particulières.

En ce qui concerne la mise au point d'un nouveau régime avec le Crédit Foncier, celle-ci étant plus délicate, n'a pu intervenir avant le 31 décembre 1947. La Direction des Finances a donc été obligée d'obtenir de la Banque de l'Algérie qu'une prorogation d'un an de l'ancien régime soit accordée; celle-ci est intervenue par le décret du 8 avril 1948. Ce délai supplémentaire a permis de poursuivre les négociations et de conclure définitivement avec les quatre organismes intéressés, de nouvelles conventions instituant un régime de prêts à court et moyen terme. Le Gouvernement Français a donné son accord sur ces conventions par lettre du Ministère des Affaires Etrangères du 22 décembre 1948.

Les conventions ne font que reprendre et définir, sous une forme plus soignée, que le crédit-démarrage, les modalités générales des prêts aux sinistrés qui avaient été arrêtées pour le Crédit-démarrage un an auparavant. A la demande du Ministère des Finances et de la Banque de l'Algérie, le Crédit Foncier s'est contenté d'accepter les conditions qui avaient été prévues avec le Crédit National. Les négociations avec le Crédit Foncier n'ont donc porté en réalité que sur deux points :

1°) La majoration du montant des prêts au coefficient 4 de la valeur 1942;

2°) le réescompte des prêts accordés d'une part aux propriétaires de terres non immatriculées et d'autre part aux locataires, le Crédit Foncier ayant estimé au début des négociations que ses statuts ne lui permettaient pas de participer à des opérations sur des terres autres que celles immatriculées. L'accord du Crédit Foncier sur ces deux points aura pour résultat extrêmement important de décharger la Caisse Foncière qui supportait jusqu'à maintenant, au préjudice de la trésorerie de l'Etat, tout le poids du financement aux propriétaires de terres non immatriculées et aux locataires. Il y a lieu de noter que cette acceptation du Crédit Foncier de participer en Tunisie, aux opérations sur des terres non immatriculées crée un précédent qui permet d'espérer que le Crédit Foncier et les autres Etablissements bancaires, accepteront un jour d'effectuer des opérations sur des terres non immatriculées, ouvrant ainsi des possibilités de crédit qui n'existent pas actuellement.

(à suivre)

R. RANDEGGER,
Chef du Service du Crédit.