

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1975.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, rendant applicables dans les Territoires d'Outre-Mer les dispositions du titre III de l'ordonnance n° 67-838 du 28 septembre 1967 portant réforme du crédit aux entreprises,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Déposé en novembre 1973, le projet de loi, qu'il m'appartient de rapporter devant vous, a été examiné en première lecture par l'Assemblée Nationale seulement le 22 mai dernier. Ce long délai témoigne du caractère limité et technique de l'objet de ce texte.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Pierre Prost, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Yves Durand, Marcel Fortier, André Fosset, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 752, 1671 et in-8° 272.

Sénat : 321 (1974-1975).

Crédit. — Entreprises - Territoires d'Outre-Mer (T. O. M.).

Il est proposé en effet l'extension aux Territoires d'Outre-Mer de l'application des dispositions du titre III « Mobilisation des crédits à moyen terme » de l'ordonnance n° 67-838 du 28 septembre 1967 portant réforme du crédit aux entreprises.

Après avoir rappelé l'économie générale de cette réforme, nous examinerons la situation actuelle de la distribution du crédit dans ces territoires et déterminerons les effets pratiques de l'extension outre-mer de la législation déjà en vigueur en métropole.

I. — La modernisation des techniques de mobilisation des crédits à moyen terme.

Jusqu'en 1967, l'octroi d'un crédit à moyen terme se matérialisait par une série d'effets représentatifs de ce crédit, mobilisables par les banques auprès de l'organisme de réescompte, au moyen de billets à ordre souscrits par l'emprunteur et endossés par les banques.

Cette procédure présentait l'inconvénient d'être très lourde à gérer. Elle impliquait l'obligation pour l'emprunteur de souscrire autant de billets à ordre que le contrat comportait d'échéances. La mobilisation éventuelle de cette « chaîne » d'effets impliquait pour l'organisme de réescompte, la gestion d'une masse considérable de billets à ordre.

Pour alléger leur tâche, certains établissements — tel que le Crédit foncier — mirent au point une procédure simplifiée qui consistait à la « mise sous dossier » des effets primaires souscrits par l'emprunteur et théoriquement endossés par la banque au bénéfice de l'établissement de réescompte, et à la remise à ce dernier d'un billet à ordre unique représentant le montant total des crédits présentés au réescompte sans individualisation des créances.

Ce titre ne bénéficiait d'aucune des garanties du droit cambiaire et l'établissement mobilisateur se trouvait dépourvu de tout moyen d'action à l'égard du créancier de la banque en cas de déconfiture de cette dernière.

L'ordonnance du 28 septembre 1967 a consacré le principe de la « mobilisation globale », déjà mis en place sur le plan technique, en lui conférant sur le plan du droit cambiaire, un régime juridique précis et complet. Le contrat de prêt entre l'emprunteur et la banque

est considéré, sous réserve de certaines conditions (1), comme un titre représentatif des créances auquel sont attachées toutes les garanties du droit cambiaire. La mobilisation de la créance auprès de l'établissement de réescompte peut être effectuée par un titre unique. En cas de défaillance de la banque dont il a accepté les créances, l'organisme mobilisateur peut se prévaloir directement du contrat de prêt et en rechercher le recouvrement direct auprès du débiteur de l'établissement bancaire en liquidation.

Allègement de la procédure, garantie accrue pour l'établissement de réescompte, tels sont les mérites des dispositions de la réforme de 1967 du crédit à moyen terme dont il est proposé d'étendre l'application aux Territoires d'Outre-Mer, compte tenu du risque croissant consenti par l'Institut d'émission du fait de l'augmentation rapide du volume d'effets effectivement réescomptés.

II. — La distribution du crédit à moyen terme dans les Territoires d'Outre-Mer (2).

Les autorisations de réescompte, qui déterminent la limite dans laquelle les établissements de crédit peuvent recourir au réescompte de l'Institut d'émission pour se procurer des liquidités, sont fixées de façon différente selon qu'elles portent sur les crédits à court terme ou sur les crédits à moyen terme.

Pour les crédits à moyen terme, elles sont généralement accordées cas par cas pour toute la durée des crédits concernés et il est possible d'indiquer le montant des autorisations accordées chaque année en même temps que le montant des autorisations valides en fin d'année.

Il a été accordé davantage d'autorisations de réescompte à moyen terme en 1974 qu'en 1973 : 84,1 millions de francs contre 72,1 millions pour l'ensemble des territoires, soit 17 % en plus. Le montant des autorisations a un peu diminué en Nouvelle-Calédonie mais il a beaucoup augmenté en Polynésie et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les autorisations nouvelles ont principalement bénéficié, comme en 1973, aux crédits finançant la construction de logements (74,9 % du total).

(1) Avoir fait l'objet, au moins en partie, d'un accord de réescompte de l'Institut d'émission, fixer le montant des avances, les conditions de leur utilisation et leur amortissement, faire référence à l'ordonnance du 28 septembre 1967.

(2) Source : Institut d'émission d'outre-mer.

Autorisations de réescompte à moyen terme.
(En millions de francs C. F. P., de francs ou en pourcentage.)

	AUTORISATIONS accordées dans l'année.			AUTORISATIONS valides en fin d'année.		
	1972	1973	1974	31-12-1972 (1)	31-12-1973 (1)	31-12-1974
<i>Nouvelle-Calédonie.</i>						
(Millions de francs C. F. P.)						
Agriculture, élevage et pêche.....	6	»	4			7
Industrie et travaux publics.....	247	4	64			260
Hôtellerie	20	4	»			25
Construction de logements.....	1 042	789	696			2 442
Autres objets.....	167	147	127			391
Total	1 482	944	891	3 164	3 310	3 125
(Dont crédits effectivement réescomptables).	»	»	»	(2 839)	(3 176)	(2 856)
<i>Polynésie.</i>						
(Millions de francs C. F. P.)						
Agriculture, élevage et pêche.....	4	16	9			35
Industrie et travaux publics.....	22	9	42			69
Hôtellerie	18	35	18			73
Construction de logements.....	151	255	444			825
Autres objets.....	92	23	67			158
Total	287	338	580	833	848	1 160
(Dont crédits effectivement réescomptables).	»	»	»	(411)	(399)	(427)
<i>Saint-Pierre-et-Miquelon.</i>						
(Millions de francs.)						
Agriculture, élevage et pêche.....	»	»	2,3			2,3
Industrie et travaux publics.....	»	0,8	0,5			0,6
Hôtellerie	»	»	»			»
Construction de logements.....	»	0,4	0,3			0,5
Autres objets.....	»	0,4	0,1			0,3
Total	»	1,6	3,2		0,9	3,7
(Dont crédits effectivement réescomptables).	»	»	»		(0,9)	(3,7)
<i>Ensemble des territoires.</i>						
(Millions de francs.)						
Agriculture, élevage et pêche.....	0,5	0,9	3			4,5
Industrie et travaux publics.....	14,8	1,5	6,3			18,7
Hôtellerie	2,1	2,1	1			5,4
Construction de logements.....	65,6	57,8	63			180,2
Autres objets.....	14,3	9,8	10,8			30,5
Total	97,3	72,1	84,1	219,8	232,6	239,3
(Dont crédits effectivement réescomptables).	»	»	»	(178,8)	(197,6)	(184,3)
<i>Ensemble des territoires.</i>						
(En pourcentage.)						
Agriculture, élevage et pêche.....	0,5	1,2	3,6			1,8
Industrie et travaux publics.....	15,2	2,1	7,5			7,8
Hôtellerie	2,2	2,9	1,2			2,3
Construction de logements.....	67,4	80,2	74,9			75,3
Autres objets.....	14,7	13,6	12,8			12,8
Total	100	100	100			100

(1) La ventilation des autorisations valides par catégories économiques n'est faite que depuis 1974.

Compte tenu des autorisations accordées antérieurement, le volume des autorisations de réescompte à moyen terme valides est passé, pour l'ensemble des territoires, de 232,6 millions de francs fin 1973 à 239,3 millions fin 1974. Il a diminué en Nouvelle-Calédonie, augmenté en Polynésie et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il a peu changé de façon globale (+ 3 %).

Il y a lieu d'observer que le volume des autorisations de réescompte à moyen terme valides est supérieur à celui des crédits à moyen terme susceptibles d'être réescomptés de façon effective. En effet, certains établissements (le Crédit foncier et immobilier de la Nouvelle-Calédonie, la Société immobilière et de crédit de la Nouvelle-Calédonie, la Société de crédit et de développement de l'Océanie) ne peuvent réescompter effectivement des crédits à moyen terme que dans la limite de cotes de réescompte, quel que soit le montant des autorisations qui leur ont été accordées. A la fin de l'année 1974, le montant des crédits à moyen terme effectivement réescomptables s'élevait, pour l'ensemble des territoires, à 184,3 millions de francs contre 197,6 millions à la fin de l'année 1973.

Le conseil de surveillance de l'Institut d'émission a fixé un plafond global pour les crédits à moyen terme valides. Ce plafond, qui était de 220 millions de francs depuis le mois de janvier 1972, a été porté à 250 millions de francs le 3 avril 1974.

Utilisation du réescompte à moyen terme.
(En millions de francs C. F. P., de francs N. H. ou de francs.)

	MONTANT DES CREDITS réescomptables.			MONTANT DES CREDITS réescomptés.		
	31-12-1972	31-12-1973	31-12-1974	31-12-1972	31-12-1973	31-12-1974
<i>Nouvelle-Calédonie</i> (francs C. F. P.).....	2 839	3 176	2 856	674	1 264	1 456
<i>Polynésie</i> (francs C. F. P.).....	411	399	427	»	»	5
<i>Nouvelles-Hébrides</i> (francs N. H.).....	2	1	»	»	»	»
<i>Saint-Pierre-et-Miquelon</i> (francs).....	»	0,9	3,7	»	»	»
<i>Ensemble des territoires</i> (francs).....	178,8	197,6	184,3	37,1	69,5	80,4

Jusqu'en 1973, le réescompte n'était pratiquement utilisé qu'en Nouvelle-Calédonie par les établissements de crédit spécialisés qui ne recevaient pas de dépôts. En 1974, certaines banques de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie ont éprouvé des difficultés de trésorerie, leurs dépôts ayant moins augmenté que leurs crédits par suite du déficit de la balance des transferts avec l'extérieur ; elles ont donc dû recourir au réescompte. Le Trésor de la Nouvelle-Calédonie, d'autre part, a présenté des obligations cautionnées à l'escompte pour faire face à une insuffisance provisoire des recettes du budget local.

Dans ces conditions, l'utilisation du réescompte a fortement augmenté en 1974. Pour l'ensemble des territoires, les crédits à moyen terme effectivement réescomptés sont passés de 37,1 millions de francs à la fin de l'année 1972 à 80,4 millions à la fin de l'année 1974, soit un doublement de l'encours. C'est encore en Nouvelle-Calédonie qu'ils sont les plus importants du fait surtout des établissements de crédit spécialisés dans le financement des opérations à caractère social et de la construction de logements. Mais ils ont aussi augmenté dans ce territoire du fait des banques et du Trésor et, en Polynésie, du fait des banques.

III. — L'extension outre-mer de la législation relative à la mobilisation des crédits à moyen terme.

Du fait de la règle de la spécialité législative, le titre III de l'ordonnance n° 67-838 du 28 septembre 1967 ne peut être rendu applicable dans les Territoires d'Outre-Mer que si une disposition législative le prévoit expressément.

Depuis longtemps, à l'instar de la procédure simplifiée mise au point par les établissements bancaires métropolitains, les banques intervenant dans les Territoires d'Outre-Mer utilisent le procédé des contrats de crédits à moyen terme. Les effets créés à ce titre ne bénéficient pas, en cas de mobilisation, des garanties prévues par l'ordonnance précitée.

Jusqu'à présent l'Institut d'émission d'Outre-Mer n'a pas eu à subir les conséquences de la défaillance d'une banque ou d'un établissement financier dans le domaine du crédit à moyen terme.

Cependant l'augmentation rapide, particulièrement depuis 1973, du volume des crédits effectivement réescomptés accroît le risque

consenti par l'Institut d'émission et justifie le renforcement préventif des garanties juridiques que doivent offrir les effets présentés à l'escompte par les banques.

Les dispositions du titre III de l'ordonnance de 1967 sont étendues à l'ensemble des Territoires d'Outre-Mer. Dans le cas particulier du Territoire français des Afars et des Issas, dont l'émission de la monnaie est assurée directement par le Trésor public, la Caisse centrale de coopération économique pourra exciper de sa qualité d'établissement de réescompte de ce territoire pour exiger que les titres de crédit à moyen terme qui lui seront présentés satisfassent aux dispositions prévues par l'ordonnance de 1967.

En résumé, le projet qui est proposé à votre examen présente le double avantage de simplifier la gestion des effets de crédits à moyen terme et de revêtir ceux-ci des garanties juridiques limitant les risques encourus par les établissements de réescompte en cas de défaillance d'un établissement bancaire ou financier.

Votre commission vous propose donc d'adopter le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Les dispositions du titre III « Mobilisation des crédits à moyen terme » de l'ordonnance n° 67-838 du 28 septembre 1967 portant réforme du crédit aux entreprises, sont étendues aux Territoires d'Outre-Mer.

ANNEXE

ORDONNANCE N° 67-838 DU 28 SEPTEMBRE 1967 PORTANT REFORME DU CREDIT AUX ENTREPRISES

.....

TITRE III

Mobilisation des crédits à moyen terme.

Art. 25. — Les avances à moyen terme consenties par une banque ou par un établissement financier et faisant l'objet, au moins pour partie, d'un accord de réescompte de l'Institut d'émission peuvent donner lieu à la signature, par l'emprunteur, de contrats fixant le montant des avances et les conditions de leur utilisation et de leur amortissement, ainsi que, le cas échéant, à la signature d'effets à échéances diverses.

Art. 26. — Lorsque les banques ou établissements financiers qui ont accordé des avances visées à l'article 25 émettent des titres destinés à la mobilisation de tout ou partie de ces avances, les porteurs de ces titres bénéficient des droits énumérés à l'article suivant à condition que les contrats ou effets aient été mis à la disposition de l'organisme qui assure le réescompte, conformément aux conventions intervenues entre celui-ci et l'établissement prêteur.

Art. 27. — Les porteurs de titres créés par les banques et établissements financiers bénéficient des droits et actions prévus par les articles 117 à 123 du Code de commerce en matière d'endossement.

Leur droit porte sur l'intégralité des créances nées au profit de la banque ou de l'établissement financier du fait des contrats passés ou des effets souscrits pour la réalisation des avances ; il porte également sur tous intérêts et frais accessoires ainsi que sur les garanties assortissant ces avances, même s'ils résultent d'actes distincts des contrats ou effets.

Ce droit est exercé par préférence et à égalité de rang par les porteurs des titres de mobilisation créés au profit de l'organisme qui assure le réescompte des avances consenties.

Art. 28. — Les contrats prévus à l'article 25, qui bénéficient des mêmes avantages cambiaux que les effets auxquels ils se substituent, ne peuvent ouvrir droit à opposition.

Art. 29. — A compter de la mise à la disposition de l'organisme réescompteur des contrats ou effets et pendant la durée de celle-ci, la banque ou l'établissement financier titulaire des créances visées à l'article 27 ne peut, sauf clause contraire des conventions prévues à l'article 26, transmettre ces créances sous une forme quelconque.

Art. 30. — Doivent faire référence à la présente ordonnance les contrats ou effets représentatifs des avances ainsi que, sous peine pour le porteur de se voir privé du droit visé à l'article 27, les titres de mobilisation.