

CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

SESSION ORDINAIRE DE 1957-1958

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 février 1958.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission du logement, de l'aménagement du territoire et des dommages de guerre (1) sur les propositions de résolution de :

- 1° MM. Marcel BERTRAND, CANIVEZ, CHOCHOY, MISTRAL, PUGNET, Edgar TAILHADES et les membres du groupe socialiste et apparentés, *tendant à inviter le Gouvernement à reviser : 1° les conditions de remboursement des emprunts à moyen terme souscrits par les constructeurs ; 2° le mode de calcul de l'allocation-logement ;*
- 2° MM. COURROY et PARISOT, *tendant à inviter le Gouvernement à prendre toutes dispositions en vue de soustraire les bénéficiaires de prêts à la construction aux conséquences des augmentations du taux de l'escompte.*

Par M. MISTRAL

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jozeau-Marigné, *Président* ; Paumelle, Plazanet, *Vice-Présidents* ; Voyant, Mistral, *Secrétaires* ; Louis André, Marcel Bertrand, Auguste-François Billiemaz, Boutonnat, René Caillaud, Canivez, Bernard Chochoy, Cuif, Marcel Dassault, Descours Desacres, Diallo Ibrahima, Dupic, Goura, Yves Jaouen, Le Léannec, Perdereau, Perrot-Migeon, Edgard Pisani, Pugnet, Edgar Tailhades, Gabriel Tellier, Mme Jacqueline Thome-Patenôtre, MM. Vandaele, Henri Varlot, Zussy.

Voir les numéros :

Conseil de la République : 58 et 61 (Session de 1957-1958).

Mesdames, Messieurs,

Saisie des propositions de nos collègues Marcel Bertrand et Courroy, votre commission m'a chargé de présenter un rapport commun à ces deux résolutions.

Quel est l'objet de ces deux textes ?

Par leur proposition, les membres du groupe socialiste demandent au Gouvernement de réviser les conditions de remboursement des emprunts à moyen terme souscrits par les constructeurs auprès du Crédit foncier ou du Sous-Comptoir des Entrepreneurs, de telle manière que la charge annuelle de remboursement pendant les cinq premières années soit invariable et de modifier les règles de calcul de l'allocation-logement, de telle façon que les plafonds soient révisés et que l'évolution constatée dans la composition de la famille, les ressources et les charges des allocataires se répercutent plus rapidement sur le montant de cette allocation.

Nos collègues MM. Courroy et Parisot invitent, pour leur part, le Gouvernement à prendre toutes dispositions tendant au maintien des conditions en vigueur le 10 avril 1957 pour l'escompte des effets représentatifs des prêts spéciaux à la construction par la Banque de France.

Que s'est-il donc passé qui explique ces propositions ?

Les prêts spéciaux à la construction institués par la loi du 21 juillet 1950 — complétée par la loi du 15 avril 1953 — comportent plusieurs formules :

	Si l'emprunteur pense pouvoir rembourser le prêt en cinq ans au maximum il demandera :	Si l'emprunteur pense qu'il lui faudra plus de cinq ans pour rembourser le prêt il demandera :
Si l'emprunteur a besoin de fonds pendant les travaux :	Une ouverture de crédit <i>non consolidable</i> du Sous-Comptoir des Entrepreneurs	Une ouverture de crédit <i>consolidable</i> du Sous-Comptoir des Entrepreneurs.
Si l'emprunteur a la possibilité d'attendre que ces travaux soient presque ou totalement achevés :	Un prêt à moyen terme <i>non consolidable</i> du Crédit Foncier de France.	Un prêt à moyen terme <i>consolidable</i> du Crédit Foncier de France.

Le taux d'intérêt de ces prêts est égal :

1° Pour les ouvertures de crédit et prêts à moyen terme consolidables :

a) Pendant les 5 premières années au taux d'escompte de la Banque de France majoré de 2,4 p. 100 (l'amortissement ne commençant qu'à la sixième année) ;

b) A 6,8 p. 100 après cinq ans.

2° Pour les ouvertures de crédit et prêts à moyen terme non consolidables (dont la durée maximum est de cinq ans) au taux d'escompte de la Banque de France majoré de 1,8 p. 100.

Ainsi, pendant les cinq premières années, les versements trimestriels des emprunteurs sont fonction du montant du taux d'escompte de la Banque de France. Or, le taux d'escompte a varié de façon très sensible en hausse, puis en baisse, puis à nouveau en hausse depuis 1950 :

— de 1950 au 10 octobre 1951.....	2,50 %.
— du 11 octobre 1951 au 7 novembre 1951....	3 %.
— du 8 novembre 1951 au 17 septembre 1953..	4 %.
— du 18 septembre 1953 au 4 février 1954...	3,50 %.
— du 5 février 1954 au 2 décembre 1954....	3,25 %.
— du 3 décembre 1954 au 12 avril 1957.....	3 %.
— du 13 avril 1957 au 12 août 1957.....	4 %.
— depuis le 13 août 1957.....	5 %.

Les mesures de relèvement décidées par le Conseil général de la Banque de France, d'un point (en avril) puis d'un deuxième point (en août), qui sont intervenues en 1957 n'avaient évidemment pas pour but de pénaliser les constructeurs, leur objet étant de restreindre le crédit à moyen terme et de sauvegarder la monnaie. Mais elles ont très sérieusement affecté les sommes dues par les emprunteurs qui se trouvaient dans la période des cinq premières années puisque le taux d'intérêt est passé de 5,4 p. 100 à 7,4 p. 100.

Il était de :

- 5,4 % de 1950 au 10 octobre 1951;
 - 5,9 % du 11 octobre 1951 au 7 novembre 1951;
 - 6,9 % du 8 novembre 1951 au 31 décembre 1952;
 - 6,4 % du 1^{er} janvier 1953 au 17 septembre 1953;
 - 5,9 % du 18 septembre 1953 au 4 février 1954;
 - 5,65 % du 5 février 1954 au 2 décembre 1954;
 - 5,40 % du 3 décembre 1954 au 12 avril 1957;
 - 6,40 % du 13 avril 1957 au 12 août 1957;
 - 7,40 % du 13 août 1957 au 13 janvier 1958, selon les cas;
- 6,40 % { depuis le 13 août 1957 pour tous les bénéficiaires des primes à 1.000 F et pour certains bénéficiaires des primes à 600 F;
- 6,40 % { depuis le 13 janvier 1958 pour les autres bénéficiaires des primes à 600 F.

Une solution appréciable avait été apportée le 12 septembre 1957 avec date d'effet d'août 1957. Dictée par l'urgence et soumise à certains impératifs financiers, elle ne pouvait être tenue pour définitive. Elle a été étendue le 12 janvier 1958 dans des conditions très larges puisque la diminution d'un point du taux d'escompte s'étend maintenant à tous les constructeurs qui supportent désormais des remboursements de 6,4 p. 100, quelle que soit leur situation de fortune.

A nos collègues MM. Courroy et Parisot, qui demandent, en fait, la diminution d'un deuxième point du taux d'escompte pour tous les constructeurs, les mesures dont nous venons de parler apportent une satisfaction partielle.

Est-il possible d'aller plus loin dans ce sens ? Votre commission ne le pense pas. Il est certain que le prix de l'argent en

France est trop cher pour favoriser les investissements. Or, notre pays doit « faire face » dans tous les domaines et nous mesurons mieux chaque jour l'ampleur de la dette que les gouvernants du premier quart de ce siècle ont laissée à notre génération le soin de régler. Qu'il s'agisse de la modernisation de l'industrie et des campagnes, de la construction de logements et de locaux scolaires, d'équipement hospitalier, scientifique et social, ou de la mise en valeur du Sahara et des territoires d'outre-mer par exemple, nous nous sentons pris d'angoisse et de vertige devant l'ampleur de l'effort qui est demandé au Budget.

Notre pays s'était laissé bercer, avant la première guerre mondiale, par l'illusion que lui procurait le fait d'être l'un des « banquiers du monde ». Certes, les revenus de ses prêts à l'étranger lui rapportaient aisément des devises et lui masquaient, à une époque où les charges sociales étaient pourtant très faibles, la règle qui s'impose à toute économie pour être viable : avoir des prix concurrentiels sur le marché mondial pour équilibrer sa balance des comptes. Mais cet argent, qui a permis à de jeunes pays de s'équiper et de nous concurrencer maintenant, a cruellement manqué à l'économie française qui ne s'est pas adaptée à temps et qui doit maintenant faire face, après une guerre épuisante, à un effort sans précédent. De tous côtés il est fait appel au crédit.

Or, la diminution d'un point du taux d'escompte pour tous les bénéficiaires de prêts spéciaux à la construction correspond pour le Trésor à une dépense annuelle — ou plus exactement à une diminution de recettes, car le mécanisme est très complexe de la prise en charge de cette compensation par la Banque de France qui l'impute sur l'excédent de ses bénéfices qu'elle doit restituer au Trésor — de l'ordre de 7 milliards, somme qui pourrait atteindre 10 milliards dans deux ans. Il ne nous paraît pas possible d'envisager par ce biais coûteux une nouvelle réduction des charges des constructeurs. Peut-être eût-il été plus sage d'utiliser la même somme de 7 milliards à aider mieux les constructeurs qui ont vraiment besoin d'être soulagés, plutôt que d'accorder un allègement à ceux qui ne le demandaient même pas.

Mais votre commission espère fermement que dès que la situation économique et financière du pays se sera assainie, le

taux d'escompte — dont le double relèvement en 1957 a été annoncé comme une mesure provisoire — sera ramené à un chiffre plus normal. Elle ne peut pas ignorer que si ce taux est de 5 p. 100 en France, il vient d'être abaissé en Allemagne de l'Ouest de 4 à 3,5 p. 100 le 18 janvier 1958, ce qui favorise évidemment une politique d'équipement.

Votre commission a estimé, par contre, que le premier objet de la proposition de M. Marcel Bertrand correspondait parfaitement au vœu des constructeurs et des candidats constructeurs éclairés par l'expérience. En effet, ce que souhaitent surtout ceux qui se lancent dans l'aventure de la construction, c'est de savoir à quoi ils s'engagent, tant en ce qui concerne le prix de revient total de la construction qu'en ce qui concerne la part qui leur incombera immédiatement et personnellement et les charges à venir qui découleront des emprunts contractés.

Il nous paraît donc souhaitable que les contrats de prêts spéciaux pour la construction prévoient expressément que les versements représentatifs d'intérêts pendant les cinq premières années seront fixés sur la base d'un taux — par exemple le taux d'escompte — défini le jour de la signature du contrat. Cette fixité, qui a été obtenue pour les prêts à long terme après consolidation, est éminemment souhaitable dès le premier jour du prêt, bien que les versements des cinq premières années au Sous-Comptoir des Entrepreneurs soient relativement faibles puisqu'ils ne comportent pas de part d'amortissement. Mais ces versements se cumulent en général avec des remboursements de prêts complémentaires à court ou moyen terme.

La fixité du taux d'intérêt, qui éviterait les imprévisibles variations du taux d'escompte, donnerait aux constructeurs un sentiment de plus grande sécurité.

La proposition de résolution de M. Marcel Bertrand invite, de surplus, le Gouvernement à modifier les règles de calcul de l'allocation-logement sur deux points :

a) En relevant les plafonds dans la limite desquels les loyers d'immeubles neufs (ou les annuités d'accession à la propriété) sont pris en compte pour le calcul de l'allocation-logement ;

b) En adaptant plus rapidement les taux d'allocation aux variations constatées dans la composition de la famille et dans ses ressources.

Votre commission a fait siennes ces deux propositions.

Le régime de l'allocation-logement a fait l'objet d'un très grand nombre de textes législatifs ou réglementaires. Introduite dans la loi du 22 août 1946 par la loi du 1^{er} septembre 1948, l'allocation-logement est actuellement régie par les articles 536 et suivants du Code de la Sécurité sociale, par un règlement d'administration publique du 30 décembre 1948 et par une série de décrets. L'article 54 de la loi-cadre sur la construction du 7 août 1957 prévoit que le Gouvernement apportera des améliorations à cette législation.

Chaque année, un décret intervient vers le mois de juin (le dernier date du 4 juin 1957 et a fixé les bases applicables pour la période allant du 1^{er} juillet 1957 au 30 juin 1958). Ce décret fixe, compte tenu des ressources dégagées l'année précédente pour le fonds d'allocation-logement, le montant de l'allocation de base qui sera servie à chaque allocataire et qui sera affectée des coefficients personnels (ressources de l'allocataire, nombre d'enfants, pourcentage des ressources affecté au paiement du loyer ou des annuités d'accession à la propriété).

C'est donc à la fin de juillet que l'on verse aux allocataires l'allocation-logement à son nouveau taux. Ce taux est fixé pour les douze mois qui suivent (car la possibilité de reviser en cours d'année qui avait été prévue par le deuxième alinéa de l'article 4 du décret du 30 décembre 1948 a été supprimée par l'article 2 du décret du 11 janvier 1956). Or, le montant de l'allocation payé fin juillet est fonction, pour chaque allocataire, de ses ressources (y compris les allocations familiales) de l'année civile précédente et du montant du loyer ou de l'annuité d'accession qu'il payait au 1^{er} janvier de l'année en cours.

Si donc le loyer varie fortement au cours de l'année 1957, au mois d'avril, par exemple, comme cela s'est produit lors de la première majoration du taux d'escompte, ce ne sera qu'au 31 juillet 1958 que les allocataires bénéficieront d'une majoration. Le décalage — seize mois dans ce cas et il peut atteindre dix-huit mois — est trop long.

Il est peut-être difficile de réduire beaucoup ce délai pour des raisons de stricte administration, les multiples facteurs en fonction desquels l'allocation-logement est fixée devant être connus avec certitude pour déterminer les taux modifiés.

Toutefois, *il paraît possible de réduire ce délai de trois mois* et de payer fin avril les nouveaux taux. De même nous souhaitons que soit rétablie la possibilité, supprimée le 11 janvier 1956, de reviser le montant de cette allocation en cours d'année si la composition de la famille se modifie ou si le montant du loyer varie en plus ou en moins, de 20 p. 100 par exemple.

Nous ne nous cachons pas qu'il s'agit là de modifications assez malaisées à mettre en œuvre matériellement mais elles nous paraissent absolument indispensables pour compenser les brusques variations du taux d'escompte tant que l'on n'aura pas décidé que ces variations n'affecteront pas les remboursements des constructeurs.

Nous allons schématiser ainsi le calcul du montant des allocations-logement en prenant pour exemple deux familles, l'une de deux enfants, l'autre de quatre enfants.

	2 ENFANTS	4 ENFANTS
Montant minimum des ressources affectées au loyer pour pouvoir bénéficier de l'allocation-logement	6,2 %	5,2 %
Montant de l'allocation-logement.....	80 % de L — Lo.	95 % de L — Lo.

Lo étant le loyer minimum (fonction du pourcentage des ressources affectées au paiement du loyer) ouvrant droit à l'allocation-logement.

L étant le loyer réel dans la limite du loyer plafonné qui est fixé pour les locaux neufs à 12.800 F par mois pour les familles de 2 enfants, 14.720 F pour les familles de 3 enfants (avec 1.920 F par enfants en sus).

C'est donc la plus importante partie de la majoration des loyers qui est absorbée, à retardement, pour les locaux neufs lorsque les remboursements mensuels sont inférieurs à 12.800 F par mois pour une famille de deux enfants. Or, ce plafond se révèle trop faible pour bon nombre de familles eu égard à l'importance des loyers des logements neufs et des remboursements de prêts pour l'accession à la propriété. *Il doit être sensiblement relevé.*

En résumé, votre commission vous demande d'adopter, *sous un titre nouveau*, la proposition de résolution suivante:

PROPOSITION DE RESOLUTION

tendant à inviter le Gouvernement à reviser: 1° les conditions de fixation du taux d'intérêt des emprunts à moyen terme souscrits par les constructeurs; 2° le mode de calcul de l'allocation-logement.

Le Conseil de la République invite le Gouvernement:

1° A reviser les conditions de fixation du taux d'intérêt des ouvertures de crédit et des prêts à moyen terme souscrits par les constructeurs auprès du Crédit Foncier ou du Sous-Comptoir des Entrepreneurs, de telle manière que la charge annuelle pendant les cinq premières années soit invariable et fixée au jour de la signature du contrat;

2° A modifier les règles de calcul de l'allocation-logement de telle façon que le montant des loyers plafonnés soit majoré et que l'évolution constatée dans la composition de la famille, les ressources et les charges des allocataires se répercutent plus rapidement sur le montant de cette allocation.