

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1962-1963

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1962.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi relatif à la participation des employeurs à
l'effort de construction,

Par M. Jean-Marie BOULOUX,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Depuis le 9 août 1953, les employeurs exerçant une activité industrielle ou commerciale et occupant dix employés au moins sont tenus d'investir annuellement, dans la construction de logements, des sommes représentant au moins 1 % du montant des salaires versés par eux.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Henri Desseigne, Hector Dubois, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, Roger Houdet, René Jager, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir le numéro :

Sénat : 3 (1962-1963).

En fonction des souhaits exprimés à maintes reprises « par des parlementaires, par les chambres de commerce, par des organisations syndicales et par les représentants des employeurs eux-mêmes », le projet de loi soumis à notre examen nous propose d'étendre les dispositions actuelles de l'article 272 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation à l'ensemble des employeurs.

Tel est l'objet essentiel du projet de loi qui nous est soumis.

Avant d'en analyser attentivement les différents aspects, il nous paraît opportun d'examiner la place tenue dans le financement de la construction par le prélèvement forfaitaire de 1 %.

I

PLACE TENUE DANS LE FINANCEMENT
DE LA CONSTRUCTION PAR LA PARTICIPATION DE 1 %

Sans jouer un rôle essentiel, la participation des employeurs tient, malgré tout, une place non négligeable dans l'ensemble de notre politique de construction. L'importance de la participation des employeurs à l'effort de construction (1 %) doit être appréciée à trois points de vue :

1° Sommes reçues directement des employeurs depuis l'origine (unité : milliard d'anciens francs) :

EXERCICE 1953-1954 1-9-53 au 31-12-54 (16 mois).	EXERCICE 1955 1-1-55 au 31-1-56 (13 mois).	EXERCICE 1956 1-2-56 au 31-1-57 (12 mois).	EXERCICE 1957 1-2-57 au 31-1-58 (12 mois).	EXERCICE 1958 1-2-58 au 31-1-59 (12 mois).	EXERCICE 1959 1-2-59 au 31-1-60 (12 mois).
22,7	22,3	24,3	30,1	36,3	39,3

Si nous considérons l'évolution des versements effectués par les employeurs entre 1953 et 1959 (les résultats obtenus pour 1960 et 1961 n'ont pas encore été publiés), nous constatons leur accroissement constant. Il est probable que l'adoption de la réforme qui nous est proposée augmenterait le rendement annuel de la participation des employeurs de 4 à 5 milliards d'anciens francs.

2° Nombre de logements financés par le versement du 1 % :

Les sommes recueillies par les organismes collecteurs sont utilisées soit à l'octroi de prêts (ou de subventions) individuels à des salariés qui accèdent à la propriété, soit au financement d'opérations de construction entreprises par ces organismes ou par d'autres similaires.

Dans le premier cas (colonnes 3, 4, 8 et 9 du tableau ci-dessous) le recensement des prêts et subventions permet de connaître avec une certaine précision le nombre de logements financés.

Dans le second cas (colonnes 1, 2, 6 et 7 du tableau), l'importance variable des concours accordés et le fait que plusieurs organismes peuvent concourir au financement du même programme rendent plus malaisé l'établissement de statistiques portant sur le nombre de logements financés. Les chiffres donnés ci-dessous ne représentent donc qu'un ordre de grandeur.

CATEGORIES D'ORGANISMES	PÉRIODE DU 1 ^{er} SEPTEMBRE 1953 AU 31 JANVIER 1959					PÉRIODE DU 1 ^{er} FÉVRIER 1959 AU 31 JANVIER 1960				
	Logements construits ou financés par les organismes en vue de :		Logements construits ou acquis par des salariés au moyen de :		Total colonnes 1 à 4. (5)	Logements construits ou financés par les organismes en vue de :		Logements construits ou acquis par des salariés au moyen de :		Total colonnes 6 à 9. (10)
	l'accession de salariés à la propriété. (1)	la location. (2)	subventions. (3)	prêts. (4)		l'accession de salariés à la propriété. (6)	la location. (7)	subventions. (8)	prêts. (9)	
I. — a) C. I. L.....	1.710	2.105	4.453	38.009	46.277	518	325	893	9.480	11.216
b) Sociétés sous égide.....	4.344	15.416	105	573	20.438	1.979	3.331	»	458	5.768
Total (a + b).....	6.054	17.521	4.558	38.582	66.715	2.497	3.656	893	9.938	16.984
II. — c) Chambres de commerce.....	63	2.533	855	2.215	5.666	131	30	57	378	596
d) Sociétés sous égide.....	640	1.351	1	1.355	3.347	276	219	»	107	602
Total (c + d).....	703	3.884	856	3.570	9.013	407	249	57	485	1.198
III. — Organismes H. L. M. :										
e) Offices.....	»	25.093	38	185	25.316	»	6.877	67	6	6.950
f) Sociétés anonymes.....	271	50.631	»	20	50.922	37	12.368	4	1	12.410
g) Sociétés coopératives.....	10.923	7.662	2.036	2.286	22.907	2.716	1.743	378	780	5.617
h) Sociétés de crédit immobilier.....	294	7	575	2.900	3.776	28	13	170	849	1.060
Total (e à h).....	11.488	83.393	2.649	5.391	102.921	2.781	21.001	619	1.636	26.037
IV. — i) Sociétés d'économie mixte et sociétés filiales.....	1.644	4.290	70	315	6.319	93	880	118	59	1.150
V. — j) Sociétés de construction (art. 2, 4 ^e alinéa, art. 273 C. U. H.).....	1.775	10.751	79	999	13.604	364	1.654	14	94	2.126
VI. — k) Départements et communes.....	669	3.549	361	108	4.687	179	571	188	19	957
VII. — Autres organismes :										
l) Caisses départementales et communales de prêts.....	»	1	2	430	433	»	1	1	84	86
m) Caisses d'allocations familiales.....	»	»	2	819	821	»	2	»	30	32
n) Sociétés coopératives (loi 10-9-47).....	1.593	80	183	894	2.750	564	81	55	224	924
o) Autres organismes.....	1.461	44.382	1.089	5.217	52.149	346	5.699	185	770	7.000
Total (l à o).....	3.064	44.463	1.276	7.360	56.153	910	5.783	241	(2) 1.108	8.042
Totaux.....	25.387	167.851	9.849	56.325	259.412	7.231	33.794	2.130	13.339	56.494
dont organismes du département de la Seine.....	3.356	85.798	3.336	17.598	110.088	512	16.378	564	4.484	21.938

(1) Logements ayant donné lieu à un commencement d'exécution.

(2) Ce chiffre comprend environ 1.500 logements construits en province et financés en 1958, mais dont les résultats publiés en 1960 n'ont pas tenu compte.

3° Organismes chargés de la perception du 1 %.

Le tableau, ci-joint, donne la répartition, en pourcentage, des sommes collectées d'après la nature des organismes chargés de leur perception.

	1955	1956	1957	1958	1959
Comités interprofessionnels et sociétés sous égide	52	52,4	50,8	50,5	51
Chambres de commerce.....	9	8	7,4	7	6,4
Organismes d'H. L. M.....	16	15,8	16,1	16,9	17
Sociétés d'économie mixte.....	2	1,8	2,7	2,7	2,9
Sociétés de construction de l'article 2 (4° alinéa) (art. 273 du Code de l'Urbanisme)	11	10	12,5	10,1	12,4
Départements et communes.....	1	0,6	0,6	0,5	0,4
Organismes relevant de la Caisse des Dépôts et consignations.....	6,6	8,4	7,6	10,2	7,7
Autres organismes.....	3,4	3	2,3	2,1	2,2
	100	100	100	100	100

II

ANALYSE DU PROJET DE LOI

1° Assujettissement des employeurs à la participation obligatoire de 1 % sur le montant des salaires.

C'est l'article premier du projet de loi qui détermine les lignes directrices du nouveau régime de la participation des employeurs à l'effort de construction : il convient donc d'en dégager les conditions d'application et les limites.

A. — LES CONDITIONS DE L'ASSUJETTISSEMENT DES EMPLOYEURS A L'EFFORT DE CONSTRUCTION

1. *La qualité d'employeur.*

L'alinéa 1^{er} de l'article 272 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation dispose que seuls les employeurs exerçant une activité industrielle ou commerciale doivent investir annuellement dans la construction de logements des sommes représentant 1 % du montant des salaires versés. Dans les dispositions qui nous sont proposées, la participation à l'effort de construction est exigée de *tous les employeurs*, quelle que soit la nature de leur activité.

Ainsi, alors que jusqu'à présent le critère d'employeur et celui du secteur économique (industrie ou commerce) servaient à déterminer ceux qui sont assujettis au versement du 1 %, dans le projet de loi que nous examinons, seul le premier critère — celui de l'employeur — est conservé.

Il y a identité de base (d'assiette) pour l'investissement obligatoire de 1 % et pour le versement forfaitaire sur les salaires. Dans les deux cas, il s'agit du montant brut de l'ensemble des rémunérations, augmenté éventuellement des avantages en nature avant déduction des cotisations de sécurité sociale et des retenues pour retraite.

L'adoption de ces dispositions nouvelles aurait pour conséquence d'assujettir au versement forfaitaire de 1 % les membres des professions libérales ainsi qu'un certain nombre d'organismes dont l'activité ne revêt pas forcément le caractère industriel et commercial, à condition — comme nous allons le souligner ci-après — que le nombre des employés occupés par eux soit au moins de 10.

2. Le nombre d'employés.

Pour que le versement forfaitaire de 1 % sur les salaires soit exigible, l'employeur doit occuper *dix employés au moins*. Les dispositions qui nous sont présentées maintiennent la *franchise* qui existe dans la législation actuelle. Il est probable, en effet, que la participation de tous les employeurs — quel que soit le nombre de leurs employés — à l'effort de construction n'aurait pas augmenté de façon sensible le produit de ce versement ; une telle disposition aurait, par contre, alourdi considérablement le mécanisme du prélèvement du 1 %.

B. — LES LIMITES DES NOUVELLES DISPOSITIONS

Deux catégories d'employeurs ne sont pas visées par les nouvelles dispositions. Il s'agit, en premier lieu, de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.

Au contraire, les établissements publics ayant un caractère industriel et commercial (dépendant de l'Etat ou des collectivités locales) y sont assujettis.

La seconde série de dérogations concerne les employeurs visés par l'article 1606 *bis* du Code général des Impôts. Il s'agit, en l'occurrence, des organismes coopératifs, mutualistes et professionnels agricoles et tous autres employeurs agricoles, à raison d'opérations de transformation ou de vente de produits agricoles présentant un caractère industriel et commercial.

En fonction de ces quelques remarques, il est possible de dessiner le champ d'application de la nouvelle loi.

En ce qui concerne le secteur public, l'ensemble des services centraux ou locaux, à caractère économique, industriel ou commercial sont tenus de cotiser, à condition qu'ils emploient plus de dix personnes. Dans le secteur privé, tout employeur — profession

industrielle ou commerciale, profession libérale, etc. — à la condition qu'il n'exerce pas son activité dans le secteur agricole et qu'il emploie au moins dix employés sera également tenu de cotiser au 1 %.

2° La date de mise en application des nouvelles dispositions.

Sous réserve que le texte de loi soit voté et promulgué avant la fin de l'année en cours, les nouvelles dispositions entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1963 pour les salaires payés à partir du 1^{er} janvier 1962. La référence à l'année 1962 s'explique par le fait que les versements effectués au cours d'une année sont déterminés par la masse des salaires versés au cours de l'année précédente : pour que les nouveaux redevables puissent cotiser en 1963, il était nécessaire de faire référence à l'année 1962.

3° Interdictions et sanctions.

L'article 3 du projet de loi comporte une série de dispositions nouvelles qui seront insérées dans le Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Les premières (art. 272-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation) énumèrent les personnes qui, en raison de condamnations, ne peuvent participer en droit ou en fait, directement ou indirectement, à la fondation ou à la gestion d'organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

La liste des interdictions figurant dans le projet de loi est sensiblement identique à celles de l'article 59 du projet de loi voté par le Sénat (actuellement déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale) relatif à la construction d'immeubles à usage d'habitation et aux sociétés immobilières d'acquisition ou de construction.

La seconde série de dispositions (art. 272-2 nouveau du Code de l'urbanisme et de l'habitation) prévoit que les infractions aux dispositions de l'article 272-1 seront punies d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 2.000 à 100.000 NF ou de l'une de ces deux peines seulement.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification le projet de loi dont le texte est ainsi conçu :

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Le premier alinéa de l'article 272 du Code de l'urbanisme et de l'habitation est remplacé par l'alinéa suivant :

« Les employeurs, occupant au minimum dix salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs, assujettis au versement forfaitaire prévu à l'article 231 du Code général des impôts, autres que ceux visés à l'article 1606 *bis* dudit Code, doivent investir annuellement dans la construction de logements des sommes représentant 1 % au moins du montant, entendu au sens dudit article 231, des salaires payés par eux au cours de l'exercice écoulé. Ces dispositions sont applicables aux établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial, ainsi qu'aux organismes de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics ayant le même caractère. »

Art. 2.

L'article 276 du Code de l'urbanisme et de l'habitation est complété par l'alinéa suivant :

« Les dispositions modifiées de l'article 272, alinéa 1, prennent effet, à l'égard des catégories d'employeurs nouvellement assujettis à la participation obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 1963 pour les salaires payés à partir du 1^{er} janvier 1962. »

Art. 3.

Le Code de l'urbanisme et de l'habitation est complété par les articles 272-1 et 272-2 ci-après :

« Art. 272-1. — Ne peuvent participer en droit ou en fait, directement ou par personne interposée, pour leur compte ou pour celui d'autrui, à la fondation ou à la gestion d'organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction :

« 1° Les personnes ayant subi l'une des condamnations visées à l'article 1^{er} de la loi du 19 juin 1930, portant interdiction de l'exer-

cice de certaines professions, modifiée par l'ordonnance n° 58-1298 du 23 décembre 1958 ;

« 2° Les personnes empêchées d'exercer un commerce en vertu de la loi n° 47-1635 du 30 août 1947 relative à l'assainissement des professions industrielles ou commerciales, ainsi que les personnes condamnées en application soit du décret du 14 juin 1938 sur les entreprises d'assurances, soit des lois des 13 et 14 juin 1941 relatives à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire et des professions qui s'y rattachent, soit de la loi n° 52-332 du 24 mars 1952 relative aux entreprises de crédit différé, soit de l'article 59 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 ;

« 3° Les personnes condamnées pour crime de droit commun, faux en écritures privées, de commerce ou de banque prévu par les articles 150 et 151 du Code pénal, banqueroute, vol, abus de confiance, escroquerie, soustraction commise par dépositaire public, extorsion de fonds, de signature, de valeurs, émission de chèque sans provision, atteinte au crédit de l'Etat, faux serment, faux témoignage, subornation de témoins, ou pour tentative ou complicité d'un des crimes ou délits ci-dessus visés ;

« 4° Les personnes condamnées pour l'un des délits prévus soit par l'ordonnance n° 58-229 du 16 décembre 1958 portant réglementation des agences de transactions immobilières, soit par la loi n° 60-580 du 21 juin 1960 interdisant certaines pratiques en matière de transaction portant sur des immeubles et des fonds de commerce, lorsque la condamnation comporte fermeture provisoire ou définitive de l'établissement ;

« 5° Les faillis non réhabilités ;

« 6° Les anciens officiers ministériels destitués ou révoqués ;

« 7° Les avocats, architectes, experts comptables, comptables agréés, géomètres experts, rayés de leur ordre par mesure disciplinaire.

« Art. 272-2. — Les infractions aux dispositions de l'article 272-1 seront punies d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 2.000 à 100.000 NF, ou de l'une de ces deux peines seulement. »