

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1971.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, modifiant la loi n° 52-332 du 24 mars 1952 relative aux entreprises de crédit différé,

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de: MM. Raymond Bonnefous, président; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents; Louis Namy, Jacques Piot, Roger Poudonson, secrétaires; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Prost, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1729, 1837 et in-8° 434.

Sénat : 322 (1970-1971).

Mesdames, Messieurs,

Déposé par le Gouvernement le 14 mai, examiné et voté par l'Assemblée Nationale le lundi 14 juin, après déclaration de la procédure d'urgence, le projet de loi modifiant la loi n° 52-332 du 24 mars 1952 relative aux entreprises de crédit différé est maintenant soumis au Sénat.

Le fonctionnement actuel du crédit différé étant à l'origine de ce projet et le justifiant, il convient d'abord d'en résumer les règles puis d'exposer les modifications qui nous sont proposées.

I. — Fonctionnement du crédit différé.

1. — LE PRINCIPES DU CRÉDIT DIFFÉRÉ

Après avoir longtemps fonctionné d'une manière anarchique, et non sans abus de gestion, les entreprises de crédit différé sont actuellement régies par la loi n° 52-332 du 24 mars 1952 qui régleme-
tente strictement leurs modalités de fonctionnement, ainsi que les contrats de crédit qu'elles proposent.

Le principe de ces contrats de crédit différé est la constitution d'une épargne au moyen de versements successifs auprès d'un établissement, lequel restitue ensuite cette épargne en la complétant par un prêt d'une somme équivalente et pendant un temps égal à la période d'épargne.

Ce procédé permet donc de réaliser un investissement immobilier au terme d'un délai moitié moins long que celui qui aurait été nécessaire si l'intéressé avait épargné seul.

La loi de 1952 régleme-
tente aussi les contrats de crédit différé. Elle exige que tout modèle de contrat soit soumis au visa du Ministère des Finances. Le contrat doit obligatoirement indiquer le montant et la date d'exigibilité des versements que l'adhérent est tenu d'effectuer avant, puis après, l'attribution du prêt différé, sans que le délai compris entre la date d'entrée en vigueur du contrat et celle du dernier remboursement dudit prêt puisse excéder vingt ans. Quant aux modalités de résiliation et de suspension du contrat, ainsi que le montant des frais de gestion, ils sont fixés par la loi.

2. — UTILISATION DU CRÉDIT DIFFÉRÉ

Il n'existe que quatre sociétés de crédit différé. Le Crédit foncier de France en est actionnaire, sinon majoritaire, mais l'encours de ces quatre sociétés atteint 20 milliards de francs, soit 15 % du montant global des encours relatifs au logement. C'est dire que ce système s'est largement développé.

Cependant, de nouvelles formules de financement mises à la disposition des intéressés depuis quelques années ont rendu moins attrayant le crédit différé, qui connaît à l'heure actuelle une stagnation certaine.

Il faut en outre et surtout noter qu'en fait, à peine 2 % des 20 milliards de francs d'encours ci-dessus mentionnés sont utilisés dans le cadre même de la loi de 1952. Les dispositions de cette loi obligent en effet à fixer dès l'origine le montant et le rythme des versements préalables aux prêts, le montant même des prêts et leurs modalités de remboursement. Si bien que du fait de l'évolution économique et de l'érosion monétaire, le crédit différé a été progressivement, et par la force des choses, détourné de son but.

Pour pallier ces inconvénients, la plupart des contrats de crédit différé se trouvent en effet associés à des prêts bancaires dits prêts d'« anticipation » qui permettent aux intéressés, au moment où ils souscrivent leur contrat et commencent leurs versements d'épargne préalables au prêt, d'obtenir d'un établissement financier un prêt d'« anticipation » à moyen terme couvrant la période qui, dans le système classique, correspond à la période d'épargne.

Au terme de cette période, l'emprunt à moyen terme est remboursé grâce à la restitution traditionnelle du capital épargné et le prêt différé vient prendre le relais. Ainsi, par un emprunt à moyen terme de sept ans et un crédit différé de même durée, l'intéressé bénéficie en fait d'un prêt de quatorze ans.

Il ne s'agit donc plus d'un prêt sanctionnant un effort d'épargne préalable mais bien d'un mécanisme de consolidation de crédit immobilier permettant de disposer immédiatement des sommes dont on a besoin. Et c'est précisément cette situation peu satisfaisante, en quelque sorte ce « déviationnisme » par rapport à la loi de 1952, qui justifie la réforme proposée.

II. — Modifications apportées par le projet de loi.

L'objet de la présente loi est de faciliter le développement d'opérations comportant un effort d'épargne préalable mais ne recourant pas à l'anticipation bancaire. Ce texte répond ainsi aux préoccupations du Comité du IV^e Plan sur le financement du logement qui souligne, dans son rapport, la nécessité de drainer vers le logement l'épargne liquide ou à court terme et de donner son véritable rôle au crédit différé en ne l'assortissant plus de crédits d'anticipation.

C'est pourquoi l'article 6 de la loi de 1952, dans la nouvelle rédaction qui nous est proposée, assouplit la réglementation des contrats. Ceux-ci ne devront plus prévoir obligatoirement le montant et la date d'exigibilité des versements que l'adhérent est tenu d'effectuer, ni le montant du capital devant faire l'objet du prêt, mais seulement les règles selon lesquelles seront déterminés les modalités des versements et le montant de ce prêt.

A la lecture de ces seules modifications — et puisque c'est à elles que s'en tient le projet de loi — on pourrait se demander si l'objectif annoncé avait quelques chances d'être atteint.

C'est pourquoi la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale a jugé bon de faire préciser par le Gouvernement ses intentions, et a entendu, à cet égard, le 10 juin 1971, M. Jean Taittinger, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Economie et des Finances.

Il n'a pas été possible à notre commission, compte tenu des conditions dans lesquelles le Gouvernement oblige le Sénat à travailler, de trouver le temps nécessaire à une audition du Ministre. Nous devons donc nous en rapporter à ses déclarations devant nos collègues de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, telles qu'elles résultent du communiqué à la presse, n° 25, publié à la suite de cette audition et dont on trouvera le texte en annexe.

Il semble résulter de ces déclarations que le Gouvernement a l'intention de créer, par décret, deux types de contrats nouveaux, les contrats revalorisables et les contrats ouverts.

a) *Les contrats revalorisables.*

Ce type de contrat doit permettre une révision du montant des versements d'épargne, et partant du montant du prêt, fixés à l'origine, lorsque le coût de l'opération immobilière aura augmenté entre-temps.

Dans ce cas, le montant des versements d'épargne comme le montant du prêt seraient majorés suivant l'évolution de l'indice du coût de la construction.

b) *Les contrats ouverts.*

Dans ce système, qui constituera l'innovation principale proposée par le texte qui nous est soumis, les dépôts et les retraits seront possibles à tout moment, comme s'il s'agissait de comptes d'épargne-logement, et les sommes épargnées seront productives d'intérêts, contrairement à la situation actuelle du crédit différé.

Afin d'éviter les déséquilibres de gestion résultant de la possibilité pour l'épargnant de retirer à tout moment les sommes inscrites sur son compte d'épargne, il sera prévu des quotas de fonds propres supérieurs à ceux qui existent dans la formule actuelle.

Quant à la concurrence qui pourrait en résulter sur les autres formes voisines d'épargne, telles que l'épargne-logement, et à la possibilité qui serait ainsi offerte de tourner, par ce biais, l'interdiction de rémunérer les dépôts à vue, il y sera pallié en stipulant que la rémunération de l'épargne dans les contrats ouverts sera inférieure à celle des livrets de Caisse d'épargne et que, de surcroît, cette rémunération sera soumise à l'impôt sur le revenu, contrairement à celle des sommes déposées sur les livrets A de caisse d'épargne.

Enfin, et afin de conserver à l'ensemble une certaine souplesse, le Gouvernement, tout en souhaitant que ces modalités nouvelles permettent et incitent à ne plus faire appel aux crédits d'anticipation, ne prévoit pas d'interdire ces derniers. On se contentera de préciser qu'ils ne pourront jamais être jumelés avec un contrat de crédit différé.

C'est, compte tenu de ces indications fournies par le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Economie et des Finances à sa Commission des Lois, que l'Assemblée Nationale a adopté le texte du projet en lui apportant un amendement tendant à mieux distinguer les frais de gestion inclus dans chacun des versements à effectuer. Il semble que cette adjonction était sage.

Votre commission déplore que ce texte, comme trop d'autres, n'ait pas été soumis au Parlement dès le début de la présente session car ceci en aurait permis un examen plus approfondi avec l'espoir d'en mieux cerner les incidences et la portée.

Elle a toutefois réussi à vérifier qu'aucune des dispositions qui nous sont proposées ne risquent de mettre en difficulté les quatre sociétés de crédit différé actuellement existantes et, compte tenu des déclarations susvisées de M. Jean Taittinger devant la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, elle vous propose d'adopter sans modifications le projet de loi dans le texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.

Loi du 24 mars 1952.

Art. 6.

Tout contrat de crédit différé doit être rédigé par écrit. Il doit, à peine de nullité, indiquer ou prévoir, en caractères très apparents :

1° Le montant du capital devant faire l'objet du prêt et la date à laquelle le contrat prend effet ;

2° Le montant et la date d'exigibilité des versements que l'adhérent sera tenu d'effectuer avant et après l'attribution du prêt, sans que le délai compris entre la date d'entrée en vigueur du contrat et celle du dernier remboursement puisse excéder vingt ans ;

3° Le délai d'attente maximal à l'expiration duquel la société sera tenue de délivrer le prêt sous la seule condition de l'exécution par le souscripteur de ses obligations contractuelles et le montant maximum des versements préalables qui pourront être exigés pendant ce délai ;

4° Les conditions dans lesquelles le contrat peut être transféré à un tiers soit avant, soit après l'attribution du prêt ;

5° Les conditions de résiliation du contrat pendant la période précédant l'attribution du prêt ;

6° La substitution de plein droit des héritiers aux titulaires de contrats ;

7° La limitation, en proportion des versements, des sommes à prélever pour frais de gestion, quelle qu'en soit la dénomination.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article unique.

L'article 6 de la loi n° 52-332 du 24 mars 1952 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 6. — Tout contrat de crédit différé doit être rédigé par écrit. Il doit, à peine de nullité, indiquer ou prévoir, en caractères très apparents :

« 1° La date à laquelle le contrat prend effet ;

« 2° Les règles selon lesquelles sont déterminés le montant du prêt et sa date d'attribution ;

« 3° Les modalités des versements à effectuer par l'adhérent avant et après l'attribution du prêt sans que le délai compris entre la date d'entrée en vigueur du contrat et celle du dernier remboursement puisse excéder vingt ans ;

« 4° Les conditions dans lesquelles le contrat peut être transféré à un tiers soit avant, soit après l'attribution du prêt ;

« 5° Les conditions de résiliation du contrat pendant la période précédant l'attribution du prêt ;

« 6° La substitution de plein droit des héritiers aux titulaires de contrats ;

« 7° La limitation en fonction des versements ou du montant du prêt des sommes à prélever pour frais de gestion, quelle qu'en soit la dénomination, ainsi que, le cas échéant, le montant desdits frais inclus dans chacun des versements à effectuer.

Propositions de la commission.

Article unique.

Conforme.

Texte en vigueur.

Un règlement d'administration publique pris dans un délai de trois mois à partir de la promulgation de la présente loi déterminera les conditions dans lesquelles les contrats devront être établis, les limites maxima du délai d'attente et des frais de gestion, le minimum et les conditions de remboursement du capital aux adhérents en cas de résiliation avant l'octroi du prêt.

Les frais de contrôle et de surveillance occasionnés par l'application de la présente loi seront répartis annuellement entre les sociétés par le Ministre de l'Economie et des Finances, proportionnellement aux sommes reçues par les sociétés à titre de versement préalable ou de versement de remboursement.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles les contrats doivent être établis et notamment les limites maxima du délai d'attente et des frais de gestion, le minimum et les conditions de remboursement des versements aux adhérents en cas de résiliation avant l'octroi du prêt.

« Les frais de contrôle et de surveillance occasionnés par l'application de la présente loi sont répartis annuellement entre les sociétés par le Ministre de l'Economie et des finances, proportionnellement aux sommes reçues par les sociétés à titre de versement préalable ou de versement de remboursement. »

Propositions de la commission.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

L'article 6 de la loi n° 52-332 du 24 mars 1952 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 6. — Tout contrat de crédit différé doit être rédigé par écrit. Il doit, à peine de nullité, indiquer ou prévoir, en caractères très apparents :

« 1° La date à laquelle le contrat prend effet ;

« 2° Les règles selon lesquelles sont déterminés le montant du prêt et sa date d'attribution ;

« 3° Les modalités des versements à effectuer par l'adhérent avant et après l'attribution du prêt sans que le délai compris entre la date d'entrée en vigueur du contrat et celle du dernier remboursement puisse excéder vingt ans ;

« 4° Les conditions dans lesquelles le contrat peut être transféré à un tiers soit avant, soit après l'attribution du prêt ;

« 5° Les conditions de résiliation du contrat pendant la période précédant l'attribution du prêt ;

« 6° La substitution de plein droit des héritiers aux titulaires de contrats ;

« 7° La limitation en fonction des versements ou du montant du prêt des sommes à prélever pour frais de gestion, quelle qu'en soit la dénomination ainsi que, le cas échéant, le montant desdits frais inclus dans chacun des versements à effectuer.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles les contrats doivent être établis et notamment les limites maxima du délai d'attente et des frais de gestion, le minimum et les conditions de remboursement des versements aux adhérents en cas de résiliation avant l'octroi du prêt.

« Les frais de contrôle et de surveillance occasionnés par l'application de la présente loi sont répartis annuellement entre les sociétés par le Ministre de l'Economie et des Finances, proportionnellement aux sommes reçues par les sociétés à titre de versement préalable ou de versement de remboursement. »

ANNEXE AU RAPPORT

ASSEMBLEE NATIONALE

Le 10 juin 1971.

COMMISSION DES LOIS
CONSTITUTIONNELLES,
DE LEGISLATION
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE

COMMUNIQUE A LA PRESSE N° 25

(Application de l'article 46 du Règlement.)

Séance du jeudi 10 juin 1971, à quatorze heures trente.

La commission s'est réunie cet après-midi, sous la présidence de M. Zimmermann, vice-président.

Elle a entendu M. Taittinger, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, chargé du budget sur le *projet de loi (n° 1729) modifiant la loi n° 52-332 du 24 mars 1952 relative aux entreprises de crédit différé.*

Le rapporteur, M. Bernard Marie, a demandé au Secrétaire d'Etat de bien vouloir exposer à la commission l'ensemble de la réforme envisagée par le Gouvernement, la portée du projet étant en effet subordonnée aux mesures d'application qui seront prises.

M. Taittinger a expliqué que le Gouvernement envisageait de créer deux types de contrats nouveaux :

— les « contrats revalorisables » dans lesquels le montant du prêt serait majoré en fonction des variations de l'indice du coût de la construction ;

— les « contrats ouverts » dans lesquels les dépôts et les retraits seront possibles à tout moment comme dans les comptes d'épargne-logement. Pour rendre attractifs ces contrats, les sommes épargnées seraient productrices d'intérêt, ce qui constitue une innovation. Actuellement, en effet, les contrats de crédit différé ne portent pas intérêt pendant la période d'épargne, mais, en contrepartie, les prêts sont accordés à un taux modéré.

M. Bernard Marie a demandé au Secrétaire d'Etat si ces nouvelles formules ne présentaient pas certains dangers de déséquilibre et si, d'autre part, les contrats ouverts, pour lesquels un intérêt sera servi, ne risquaient pas de concurrencer les formes voisines d'épargne, notamment les dépôts sur livrets de caisses d'épargne, les comptes bancaires sur livret, l'épargne-logement et même les comptes à vue.

M. Taittinger lui a répondu que le Gouvernement, conscient de ces dangers, comptait prendre un certain nombre de précautions pour l'application de ce système nouveau :

1° Pour répondre aux dangers de déséquilibre, que comporte l'institution des crédits revalorisables, et provenant de ce que dans une des formules retenues, les prêts consentis seront plus élevés que les sommes épargnées, il est prévu :

— que la revalorisation sera limitée à un certain seuil fixé par décret ;

— que les sociétés de crédit différé devront financer le découvert résultant de l'excès de crédit sur l'épargne préalable à la fois par leurs fonds propres et par le jeu de crédits de sécurité qu'elles devront se faire ouvrir auprès d'autres établissements financiers ;

2° Pour les contrats ouverts, où le risque de découvert sera plus important que dans les contrats classiques du fait que le déposant sera libre à tout moment de retirer les sommes inscrites sur son compte, il est prévu que le quota de fonds propres pour couvrir le déficit sera plus élevé que dans la formule actuelle ;

3° M. Taittinger estime que l'assouplissement ainsi donné au régime du crédit différé ne détournera pas l'épargne des autres systèmes de crédit et notamment de l'épargne-logement. En effet, le Gouvernement entend fixer la rémunération de l'épargne dans les contrats ouverts à un taux inférieur à celui des livrets de Caisse d'épargne. De plus, les prêts de crédit différé sont consentis — et ils continueront à l'être — à un taux beaucoup plus élevé que ceux de l'épargne-logement. Surtout, il est prévu à titre de précaution de limiter le développement de ces nouvelles formules de contrat à 20 % de la production annuelle des organismes de crédit différé.

M. Taittinger a fait observer en outre :

— que le secteur du crédit différé est très surveillé par les autorités monétaires et que le Crédit foncier est actionnaire des quatre sociétés existantes ;

— que les fonds épargnés, en attendant d'être prêtés, seront affectés à nourrir les crédits à moyen terme réescomptables, c'est-à-dire qu'ils participeront ainsi, selon le Secrétaire d'Etat, au financement de constructions présentant un certain caractère social.

M. Taittinger a ensuite exposé comment les formules nouvelles s'articuleraient avec le régime actuel :

— les nouveaux contrats ne devraient plus en principe faire appel au mécanisme des crédits d'anticipation, sans toutefois que ces derniers soient désormais interdits ;

— à l'avenir, dans les contrats de type classique, la rémunération de l'épargne ne sera pas exclue.

Après cet exposé du Secrétaire d'Etat, le rapporteur a souligné le fait que ces règles nouvelles — étant donné que les prêts seraient consentis à un taux supérieur à celui rémunérant l'épargne préalable — battaient en brèche le principe traditionnel du crédit différé, de l'équivalence entre les versements des adhérents et le prêt octroyé.

M. Fontaine a également souligné cette distorsion qui résulterait du système nouveau. Il a déploré, par ailleurs, les conséquences de la lenteur mise par les conservations des hypothèques à effectuer les formalités dont elles sont chargées.

Après le départ du Secrétaire d'Etat, la commission, sur proposition du rapporteur, a adopté le projet de loi modifié par l'amendement précédemment accepté.