

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/HOU/36
19 décembre 1968

FRANCAIS
Original: ALLEMAND



COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
ET FONDATION ALLEMANDE POUR LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT
Réunion régionale sur les problèmes techniques et sociaux
de l'urbanisation (en particulier le financement du logement)
Addis-Abéba, 8-23 janvier 1969

LE SYSTEME ALLEMAND D'EPARGNE-CONSTRUCTION - UN EXEMPLE
D'ENCOURAGEMENT AU FINANCEMENT DE LA MAISON INDIVIDUELLE

LE SYSTEME ALLEMAND D'ÉPARGNE-CONSTRUCTION - UN EXEMPLE
D'ENCOURAGEMENT AU FINANCEMENT DE LA MAISON INDIVIDUELLE^{1/}

I. Introduction

1. Je voudrais tout d'abord exprimer mes remerciements aux organisateurs de ce séminaire pour l'occasion qui m'est offerte de m'adresser à des experts de la construction de logements sur ce continent, pour les entretenir du système allemand de l'épargne-construction en tant qu'instrument du financement de la maison individuelle. Le système allemand n'est qu'une variante technique de l'idée mondialement répandue de l'épargne-construction. Je parle donc tout simplement au nom de ce mouvement mondial dont on dit à juste titre qu'il est un "facteur du bonheur humain".

2. Je n'ai pas besoin de m'étendre sur le cadre général de mon sujet, car tous les exposés de ce séminaire se rapportent à ce cadre général. L'objet de ce séminaire est d'exposer et d'éclairer les problèmes qui, sur ce continent, se posent à la population lorsqu'elle entreprend d'édifier des logements adaptés à l'importance et aux besoins de la famille concernée. Il s'agit de tracer un chemin pour augmenter en Afrique le volume des investissements dans le domaine de la construction de logements, et également de lier l'effet de politique sociale qu'est la formation de capitaux sur une échelle aussi grande que possible, avec le but de cette politique qui consiste à diminuer progressivement le déficit du logement.

3. Réduite à sa plus simple expression, la formule que je voudrais développer devant vous a pour nom: "Réciprocité". C'est la formule dont la force de cohésion peut avoir les plus grands effets sur la société humaine, et elle a eu ces effets partout où elle a été

^{1/} Etude rédigée par M. Werner Lehmann, Bonn

~~appliquée~~. C'est une formule grâce à laquelle la société humaine a toujours surmonté guerre et misère, faim et manque de place; ~~c'est pourquoi c'est une formule qui~~ particulièrement dans les pays en voie de développement, peut être un puissant levier pour le progrès social et économique.

4. Mon sujet a pour titre: "Le système allemand d'épargne-construction - un exemple d'encouragement au financement de la maison individuelle". Je traite ce sujet dans un pays, dans une ville où il existe également une organisation d'épargne-construction. Il s'agit de l'"Imperial Saving and Loan Association". Cette organisation agit d'après un concept anglo-saxon, et je peux dire qu'elle travaille bien. Si, dans ce pays, dans cette ville, sur ce continent je plaide cependant en faveur du système allemand, le système collectif d'épargne-construction, c'est que j'attends de la coexistence de systèmes concurrents un résultat positif pour l'épargne-construction. Chacun de ces systèmes a son attrait et ses avantages propres, mais aussi ses inconvénients et ses faiblesses. Moi-même, qui depuis 35 ans ai pris fait et cause pour le système collectif d'épargne-construction, je vois que ce système a une mission spécifique, particulièrement dans les pays en voie de développement. Dans la phase de fondation des caisses anglaises d'épargne-construction, phase dont nous pouvons dire qu'elle s'étendit de 1775 à 1836 et qui coïncide avec l'époque de la révolution industrielle, les structures économiques et sociales de la Grande-Bretagne montraient les mêmes caractéristiques que celles qui sont aujourd'hui typiques des pays en voie de développement: faible revenu individuel, chômage, sous-emploi, exode rural et crise du logement. Si, justement dans cette phase, un système collectif de caisses d'épargne-construction a pu être élaboré et étendu à des centaines d'exemplaires dans tout le monde anglo-saxon pour ne subir que vers la fin du 19ème siècle, dans le milieu de la société industrielle moderne, une transformation qui en fit une institution de marché de capitaux, ceci montre que le système collectif de caisses d'épargne-construction est aujourd'hui adéquat là où règnent des conditions

analogues. C'est pourquoi je pense que ce n'est pas le chauvinisme mais bien l'effet efficace et fascinant que peuvent avoir sur les données et besoins des pays en voie de développement certaines modalités du système collectif et contractuel d'épargne-construction qui m'amène à vous exposer un système qui, dans ces pays, peut aider à la création de logements, contribuer à l'amélioration des conditions de logement et encourager l'accès à la propriété privée.

II. Origines et organisation

5. Le type d'entreprise désigné sous le nom de "caisses d'épargne-construction" trouve son origine en Angleterre. La première caisse d'épargne - building society - fut créée à Birmingham en 1775. Cette création donna naissance à un mouvement d'épargne à la construction qui s'est étendu à travers le monde entier au cours des 150 années suivantes. Après les quelques tentatives éphémères du pasteur Bodelschwingh à la fin du siècle dernier, la création de caisses d'épargne en Allemagne ne commença vraiment qu'à partir de 1924. Aujourd'hui, la République fédérale d'Allemagne compte quinze établissements privés d'épargne-construction et quatorze caisses publiques d'épargne-construction. Ces instituts se différencient des établissements britanniques de type moderne par le fait qu'ils ne sont pas - contrairement au type anglais - des instituts de marché de capitaux, c'est-à-dire qu'ils ne servent pas d'intermédiaire de capitaux entre le dépositaire et des tiers investisseurs, mais constituent eux-mêmes des capitaux d'épargne provenant de contrats d'épargne à but spécifique conclus avec les clients intéressés au crédit; ils leur prêtent ces capitaux suivant un principe de profit déterminé (voir § 18). Abstraction faite de cette différence typologique, les caisses d'épargne-construction, les "building-societies" du Commonwealth et les "savings and loan associations" des Etats-Unis ont un facteur essentiel en commun, à savoir l'orientation presque exclusive des opérations actives vers le financement de la construction de maisons individuelles et autres projets de logement au moyen de prêts à amortissement à long terme.

6. Les quinze établissements privés d'épargne-construction (13 ont déjà été fondés entre 1924 et 1931 et les deux autres après la réforme monétaire) se répartissent du point de vue géographique sur l'ensemble du territoire de la République fédérale, la plupart d'entre eux se concentrant sur la Bade-Wurtemberg. Ils travaillent à l'échelon supra-régional et atteignent, grâce à leur réseau de filiales et à une organisation extérieure bien ramifiée, les futurs clients et les épargnants à la construction dans les localités mêmes les plus petites. Du point de vue juridique, les caisses d'épargne-construction sont réparties en dix sociétés anonymes, trois sociétés à responsabilité limitée et deux coopératives. Fin 1967, le rapport du volume d'affaires de ces groupes à l'ensemble respectif du total des bilans était 19 : 23 : 1.

L'importance des différents établissements privés d'épargne à la construction est très variée, allant d'un chiffre plancher de 69,3 millions de DM à un chiffre plafond de 7,0 milliards de DM de bilan total.

A la fin de 1967, l'ensemble des quinze établissements privés comptait environ 9.000 employés dans le service administratif. Le nombre des collaborateurs du service extérieur, effectuant ce travail soit comme activité professionnelle principale soit comme profession secondaire (surtout les représentants) s'élève probablement au double.

7. Le rayon d'action des treize caisses publiques d'épargne-construction¹⁾ dont sept ont été créées après la Deuxième Guerre mondiale, une en 1928 et les autres en 1929, se limite en général à un seul Land de la République fédérale ou à une partie de Land; les caisses se répartissent donc de façon relativement égale sur le territoire de la RFA (y compris Berlin-Ouest). En ce qui concerne leur publicité, elles adoptent la plupart du temps l'organisation des caisses d'épargne, mais quelques-unes entretiennent en plus un service extérieur propre basé sur la collaboration de représentants commerciaux.

¹⁾ Voir Fries: Öffentliche Bausparkassen, München 1967, passim

Trois des ces instituts sont des collectivités de droit public indépendantes, les dix autres dépendent d'autres collectivités, notamment des banques centrales de virement. Les différences d'importance entre les caisses publiques d'épargne-construction ne sont pas si marquées que celles des caisses privées, leurs valeurs limites allant (fin 1967) de 153,9 millions de DM à 3,5 milliards de DM de bilan total.

III. Fonctions

8. Le rôle que jouent les caisses d'épargne-construction dans l'économie nationale a subi des changements notables au cours de leur évolution. Au début, l'objectif essentiel de l'activité des caisses d'épargne-construction était de mettre à la disposition de l'épargnant l'ensemble de la somme nécessaire à la réalisation du projet de construction. C'est le principe dit de financement complet. Cette fonction déterminée qui, après la période d'inflation, était pour les caisses d'épargne-construction en tant qu'organismes d'auto-aide une tâche quasiment naturelle - en raison de l'insuffisance du marché des capitaux et de ses coûts de crédit extrêmement élevés - exigea, à partir de la fin des années 20, d'être révisée dans la mesure où le crédit hypothécaire de premier rang recommençait à jouer pleinement son rôle. Une offre suffisante, et à des conditions assez acceptables, de premières hypothèques dispensa de plus en plus les caisses d'épargne-construction de mettre en oeuvre les "crédits dont le versement n'est effectué qu'après un délai d'attente" comme instrument d'auto-aide dans le domaine des premières hypothèques. Par ailleurs, les caisses d'épargne-construction se sont vu obligées d'envisager une forme de contrat moins ambitieuse d'autant plus que l'objectif d'autarcie visé au cours des premières années épuisait trop la capacité d'épargne des épargnants si bien que, jusqu'à l'attribution des crédits (allocation), ceux-ci devaient accepter des délais d'attente (voir § 18) qui se "vendaient" de plus en plus difficilement.

C'est ainsi que les caisses d'épargne-construction se préparèrent petit à petit à vouer leur activité au crédit hypothécaire de deuxième rang en faveur duquel se prononcèrent aussi les caisses publiques d'épargne-construction et qui fut enfin institutionnalisé par l'arrêté du 4 avril 1938 pris par le Ministre de l'économie, arrêté concernant la réforme de l'épargne-construction. Grâce à cette nouvelle formule de crédit (principe dit de financement partiel), les caisses d'épargne-construction furent à même de prêter leur plein concours à la reconstruction des logements après la guerre; un fossé de plus en plus large entre l'importance de la première hypothèque (limite de la sûreté absolue) et les coûts de construction croissants, leur garantissait un "espace vital" plus vaste par rapport à la situation d'avant-guerre.²⁾ C'est ainsi que, depuis les trente dernières années, est établie une division du travail entre les caisses d'épargne-construction et les caisses d'épargne, les établissements de prêts et d'obligations hypothécaires ainsi que les sociétés d'assurance vie, qui - sans délimitation exacte et avec des empiètements plus ou moins importants de part et d'autres suivant la situation du marché³⁾ - fonctionne sans heurts et garantit le financement total de la construction de logements à long terme.

9. En ce qui concerne l'utilisation des fonds, les caisses d'épargne-construction accordent essentiellement des prêts destinés à la construction ou à l'acquisition de maisons individuelles ou de logements en pleine propriété ainsi qu'à la modernisation ou à l'amélioration de ces objets ou aussi au règlement des dettes grevant ceux-ci. En outre,

2) Avant la guerre, les adversaires de la réforme craignaient que les caisses d'épargne-construction ne gardent dans le domaine des deuxième hypothèques que des hypothèques très limitées. Voir Lehmann: "Wegbereiter der Bausparkassen", in "Beiträge zur Theorie und Praxis des Wohnungsbaues", p. 2214, Bonn 1959

3) Voir Lehmann: "Zukunftsperspektiven im Bausparwesen", p. 89 sq., Bonn 1967

les caisses d'épargne-construction octroient aussi des crédits d'épargne-construction destinés au co-financement de projets de construction de logements à usage locatif. Enfin, elles prêtent également des fonds à des collectivités territoriales et à leurs filiales afin de leur permettre de financer des projets de mise en valeur et d'installations résultant de la construction de logements.

La part de crédits attribuée à chacun des différents desseins dans les opérations actives des caisses d'épargne-construction varie d'institut en institut, et est parfois différente dans les deux groupes de caisses d'épargne-construction. La part moyenne des versements destinés à la construction de maisons individuelles ainsi qu'à la première acquisition de maisons individuelles et de logements en pleine propriété est estimé en général à 65% des versements totaux des caisses d'épargne-construction. 15% reviennent à des mesures de rénovation et de modernisation de constructions anciennes. Les 20% qui restent reviennent à l'achat d'immeubles, au règlement des dettes grevant les immeubles, aux crédits accordés aux communes ainsi qu'à des dépôts d'épargne-construction que des épargnants, ayant droit à l'allocation du prêt et en renonçant au crédit, se font verser à des fins non déclarées. Sur ces 20%, 4 à 5% reviennent, en ce qui concerne les caisses privées, aux crédits accordés aux communes.

10. A côté de ce rôle économique que jouent les caisses d'épargne-construction, celles-ci assument encore des fonctions de caractère social dans le domaine de la constitution de capital et de la prévoyance familiale.

Environ 85% des fonds versés par les caisses d'épargne-construction à des fins de construction de logements servent au financement de projets visant la constitution d'un capital. Déjà le fait qu'en 1967, sur 179.882 nouveaux emprunteurs des caisses privées d'épargne-construction, 119.531 (66,4%) étaient des salariés, prouve que la politique sociale que poursuit le Gouvernement fédéral mène à une constitution de capitaux largement répartie. En ce qui concerne les épargnants qui travaillent

à titre indépendant dans le commerce, l'artisanat ou l'industrie ou qui exercent une profession libérale et doivent ainsi supporter eux-mêmes les frais de prévoyance familiale et de retraite (environ 25% de l'ensemble des épargnants à la construction), c'est plutôt la valeur de l'épargne-construction en tant qu'instrument de la prévoyance qui prime. Combinée avec une assurance décès temporaire, la valeur de prévoyance d'un contrat d'épargne-construction est en effet comparable à celle d'une assurance vie à capital différé. Bien que l'épargne-construction vise à couvrir les besoins concrets de la famille (le besoin de logement), sa valeur de prévoyance égale de toute façon celle d'une assurance vie dont le but est de couvrir les besoins abstraits. Cette situation a incité le législateur allemand à maintenir, depuis 34 ans déjà, pour l'allègement fiscal un plafond commun aux assurances - vie et à l'épargne-construction, dans la limite duquel les sommes dépensées pour les deux formes de prévoyance peuvent être cumulées et substituées (voir § 23).

IV. Domaine de l'activité des caisses d'épargne-construction

11. Il n'existe pas de définition légale des opérations effectuées par les caisses d'épargne-construction. Mais on trouve au moins une définition légale du type d'entreprise que sont les établissements privés d'épargne-construction, dans la loi du 6 juin 1931 sur le contrôle des établissements privés d'assurance et d'épargne-construction (art. 112, § 1), à savoir:

"Sont soumis au contrôle les établissements privés qui, moyennant les prestations de différents épargnants, constitueront un capital devant servir à accorder aux épargnants individuels des prêts permettant l'acquisition ou l'amélioration de logements ou de cités, ou l'amortissement d'engagements contractés à cet effet (caisses d'épargne-construction)."

L'article 1, § 1 du projet de loi relatif aux caisses d'épargne-construction (voir § 26) se base sur cette définition qui est pratiquement également valable pour les caisses publiques d'épargne-construction:

"Les caisses d'épargne-construction sont des instituts de crédit dont les activités ont pour but d'accepter les dépôts de capital par les épargnants à la construction (dépôts d'épargne-construction) et d'octroyer aux épargnants, en se servant des fonds accumulés, des prêts, d'argent (prêt d'épargne-construction) destinés au financement de projets dans le secteur du logement ou à l'amortissement d'engagements contractés à cet effet (opérations d'épargne-construction)."

Cette définition expose l'essentiel des opérations "spécifiques" que réalisent les caisses d'épargne-construction selon l'article 2, § 3 en relation avec le § 1, n° 6 de la loi sur le crédit du 10 juillet 1961. En effet, l'activité des caisses d'épargne-construction se concentre sur la conclusion et l'exécution de contrats d'épargne-construction dont l'objectif est le financement de projets dans le secteur du logement et dont le fonctionnement se base sur l'échange consécutif de pré-versements de dépôts effectués par les épargnants et d'un prêt d'épargne-construction accordé par la caisse d'épargne-construction.

A côté des opérations d'épargne sur contrat qui visent l'octroi de crédits versés après une période d'attente, il existe encore des opérations actives "spécifiques" pour les caisses, à savoir les crédits dits intérimaires accordés aux épargnants à la construction pour qu'ils puissent faire face aux engagements pris et arrivant à échéance au cours du délai d'attente (voir § 18). Ces crédits intérimaires, qui sont garantis par la cession des droits résultant du contrat d'épargne-construction et par la constitution d'un droit de gage immobilier grevant le terrain à construire de l'épargnant, ne sont rien d'autre - si l'on considère la part du prêt qui dépasse le dépôt en compte d'épargne - que le versement

anticipé du prêt d'épargne-construction à l'allocation auquel on n'a pas encore droit.⁴⁾ Les opérations de versements anticipés sont de toute façon si intimement liées du point de vue économique avec l'épargne-construction proprement dite qu'elles forment avec celle-ci une unité de fonction.

Parmi les opérations "spécifiques" des caisses d'épargne-construction comptent encore leur rôle d'intermédiaire dans la procuration de premières hypothèques à partir du marché des capitaux, pour le financement total des projets de construction des épargnants, ainsi que la conclusion ou la négociation de contrats d'assurance en cas de vie de l'emprunteur. Parmi les opérations caractéristiques passives se trouvent l'emprunt de crédits globaux qui sont affectés au stock destiné aux allocations, ou qui servent au refinancement de crédits transitoires.

12. Parmi les opérations que la loi sur le crédit ne qualifie pas de caractéristiques pour les caisses d'épargne-construction figurent les opérations de dépôt (auxquelles sont autorisées la plupart des caisses d'épargne-construction privées) et l'émission d'obligations (§ 795 BGB) qui, jusqu'à l'heure actuelle, n'a pas encore été pratiquée par les caisses d'épargne-construction.

Mais les caisses d'épargne-construction effectuent encore d'autres opérations, à savoir des prestations de services telles qu'indications de terrains à bâtir, dispense de conseils lors de la construction, etc.⁵⁾ qui, en fin de compte, ont pour résultat une prise en charge globale de l'épargnant par la caisse d'épargne lors de la réalisation

4) Voir Lehmann: "Der Zwischenkredit als natürliches Element des Bauspargeschäfts" in "Privates Bausparwesen", 1966, p. 62 sq.

5) Voir Boeschler: "Ausserververtragliche Dienstleistungen der deutschen Bausparkassen" in "Privates Bausparwesen", p. 54 sq.

de ses projets de construction. L'octroi de crédits basés sur une hypothèque de rang postérieur sans conclusion de contrat d'épargne-construction et sans référence à un contrat d'épargne-construction déjà existant, est une activité relativement nouvelle parmi les opérations actives des caisses d'épargne-construction. Ce sont surtout les caisses publiques d'épargne-construction qui se sont vouées à cette branche d'activité, car elles voient dans l'octroi de prêts immédiats une activité complémentaire nécessaire à l'épargne-construction de type collectif.⁶⁾

Les caisses privées d'épargne-construction n'octroient, en règle générale, des prêts immédiats que sous forme de prêts liés à un prêt d'épargne-construction pour garantir le financement total.

V. Conditions

13. Les conditions des caisses d'épargne-construction sont, dans la mesure où il s'agit de prestations prévues dans le contrat d'épargne-construction, en principe indépendantes des taux d'intérêts pratiqués sur le marché des capitaux dont elles ne suivent pas le mouvement. Suivant le tarif choisi (voir § 17), le taux d'intérêt des dépôts d'épargne-construction s'élève à 2,5 ou 3% par an; pour les prêts il est de 4,5 ou 5% par an. Pour couvrir les frais de commission et autres frais d'acquisition, la caisse prélève après la conclusion du contrat une taxe de 1 à 1,6% de la somme contractée. Au moment de l'allocation du prêt, elle prélève ~~encore une fois~~ une taxe de 2 à 3% du montant du prêt. Si l'on compare ces frais ainsi que "la perte d'intérêts" des dépôts d'épargne-construction due à un taux d'intérêts inférieur à celui accordé aux dépôts d'épargne, à la durée du prêt, on constate que le prêt d'épargne-construction est grevé de coûts effectifs qui, même à un taux d'intérêt réduit du capital, supporte toute comparaison avec les coûts effectifs qui grèvent les hypothèques de premier rang fournies par le marché des capitaux. Le coût du loyer

⁶⁾ Voir Fries, op. cit., p. 22

des hypothèques de deuxième rang devrait dépasser celui pratiqué pour les hypothèques de premier rang de 0,5 à 1% par an (si l'on se base sur les conditions du marché) étant donné leur petit fractionnement et le risque plus grand de perte!

Le prêt d'épargne-construction est accordé: sous forme de prêt d'amortissement (non résiliable). L'annuité s'élève presque généralement à 12% et a pour résultat un délai d'amortissement de 10 à 11 ans selon le taux d'intérêt du prêt. Du point de vue structure, le montant de l'annuité est conditionné par le fait que le système d'épargne contractuel pratiqué par les caisses d'épargne-construction exige une rotation rapide des capitaux.

14. Les conditions de l'intérêt des crédits ~~intermédiaires~~ accordés par les caisses d'épargne-construction aux épargnants, varient d'institut en institut, mais les taux de l'intérêt se trouvent la plupart du temps nettement au dessous des taux imposés par les banques pour les crédits ~~intermédiaires~~. Les caisses d'épargne-construction pratiquent actuellement un taux d'intérêts de 5 à 6% par an.

Dans les promesses d'ouverture de crédit faites par les caisses d'épargne-construction, la durée des crédits ~~intermédiaires~~ n'est pas déterminée par une échéance fixe mais par la date de l'allocation du prêt, date stipulée dans le contrat d'épargne-construction. La durée de ces crédits varie de un à deux ans.

15. Les prêts immédiats doivent être refinancés par des capitaux procurés par des tiers et sont donc offerts à des taux d'intérêts qui sont ceux du marché des capitaux, c'est-à-dire sous forme de prêts d'amortissement ayant une durée de 15 à 20 ans.

VI. Garanties exigées pour l'obtention d'un prêt

16. La créance de la caisse d'épargne-construction sur le prêt d'épargne-construction doit être affirmée par une reconnaissance de dette. La créance née d'un prêt doit être garantie, au choix de la caisse d'épargne-construction, soit par la constitution d'une hypothèque, soit par une dette foncière de premier ou, le cas échéant, de deuxième rang sur l'immeuble ou le terrain de l'épargnant. Les charges à priori ne devraient pas dépasser 40% et le prêt avec ces charges 80% de la valeur de la construction sur laquelle sont consentis des crédits garantis par une hypothèque. Cette valeur est fixée par les caisses d'épargne-construction, selon une estimation équitable, sur la base de la valeur productive de l'immeuble et du terrain, observée au cours d'une longue période, ainsi que des coûts de construction et du prix du terrain à bâtir.

En République fédérale d'Allemagne, la qualité de la garantie hypothécaire pour des créances provenant de prêts d'épargne-construction de premier ou deuxième rang, repose sur une combinaison de dispositions du droit réel et du droit d'exécution forcée. Le pivot de cette garantie est le registre foncier qui jouit de la foi publique.

VII. Contrat d'épargne-construction

17. Le contrat d'épargne-construction règle dans le cadre des opérations d'épargne-construction l'échange des prestations entre la caisse d'épargne-construction et l'épargnant à la construction. Il s'agit d'un avant-contrat de prêt qui engage d'une part l'épargnant à la construction à verser des sommes d'épargne régulières ou une somme unique, et d'autre part la caisse d'épargne-construction à octroyer un prêt. Le contrat d'épargne-construction est conclu sur la base de conditions-type de contrat pour lesquelles l'Association des caisses privées d'épargne-construction et le Bureau des caisses publiques d'épargne-construction ont établi des modèles⁷⁾

⁷⁾ Voir Lehmann: "Die Bausparkassen", Frankfurt/Main 1965, (3ème édition), p. 63 sq.

agréés par l'organe de contrôle.

A la base du contrat se trouve un schéma de paiement fondé sur des principes d'arithmétique commerciale, appelée tarif, et sur un plan d'épargne et d'amortissement. Certaines caisses d'épargne-construction pratiquent plusieurs tarifs simultanément.

La somme fixée par le contrat d'épargne-construction, (appelée par les caisses publiques d'épargne-construction somme contractuelle), constitue la base de calcul pour les prestations des deux partenaires. Les cotisations mensuelles d'épargne-construction s'élèvent à 3,75 ou 5 o/oo de la somme contractée. Le prêt d'épargne-construction est accordé jusqu'à concurrence de la différence entre la somme fixée par le contrat et le dépôt d'épargne déjà versé au compte au moment de l'allocation. Les taux d'intérêt et d'amortissement mensuels se placent généralement entre 5 et 6,5 o/oo de la somme contractuelle avec des valeurs plancher et plafond exprimées en pourcentages du prêt.

18. L'élément principal du contrat d'épargne-construction est l'allocation du prêt. Cette allocation met un terme aux obligations de l'épargnant envers la caisse, tandis que la caisse doit alors répondre à son obligation de mettre à la disposition de l'épargnant la somme fixée par le contrat. La réalisation de l'allocation du prêt dépend de conditions différentes selon chaque contrat. L'épargnant doit d'abord avoir versé ses cotisations pendant une période minima qui, dans la plupart des cas, est de 18 mois à partir de la conclusion du contrat. Ensuite, son compte d'épargne doit avoir atteint un montant minimum (généralement 40% de la somme contractuelle). Enfin, le fonds d'attribution alimenté par les cotisations, les intérêts courus et les sommes d'amortissement, doit être suffisant pour qu'on puisse mettre à disposition la somme fixée par le contrat d'épargne-construction en question et par tous les contrats qui selon leur chiffre

d'évaluation, ont rang avant celui-ci. Les coefficients du chiffre d'évaluation des différents contrats sont les prestations en argent de l'épargnant et la durée du dépôt. L'épargnant à la construction a la possibilité d'augmenter le chiffre d'évaluation de son contrat en effectuant des versements spéciaux en plus des versements réguliers prévus par le contrat, et ainsi d'accélérer l'échéance de l'allocation. Celle-ci est donc fonction des versements individuels de chacun des épargnants et des prestations collectives de l'ensemble des épargnants. La durée de la période pendant laquelle l'épargnant doit cotiser, durée dont la composante subjective correspond au "délai d'attente", expression souvent employée comme synonyme de cette durée, n'est donc pas encore fixée au moment de la conclusion du contrat. Le crédit intérimaire (voir ci-dessus § 11) joue alors un rôle complémentaire dans le cadre de l'épargne-construction, à savoir de permettre à l'épargnant de pouvoir planifier de façon précise l'exécution de ses projets de construction.

VIII. Prestations, indications sur les fonds et sur le
bilan des caisses d'épargne-construction

19. Leurs prestations pour la construction de logements en République fédérale d'Allemagne et à Berlin-Ouest ont, depuis de nombreuses années, placé les caisses d'épargne-construction au premier rang des institutions de dépôt de capitaux intéressées au financement de la construction de logements. En 1967, les caisses d'épargne-construction totalisaient un chiffre de 7,5 milliards de DM de versements pour la construction de logements, soit 44,5% (43,3% en 1966) du total des prestations de tous les groupements d'institutions. Le nombre des logements nouveaux financés par les caisses d'épargne-construction a atteint en 1967 le chiffre de 239.619 pour 225.760 en 1966.

41,9% des logements achevés en République fédérale d'Allemagne et à Berlin-Ouest en 1967 ont été construits; avec l'aide des caisses d'épargne-construction.

Ces chiffres qui reflètent l'intervention des caisses d'épargne-construction dans le financement des logements nouveaux sont d'autant plus remarquables que les autres domaines financés par les caisses, comme, par exemple, la restauration de logements anciens, l'achat et le remboursement ont une importance considérable dans les opérations actives des caisses d'épargne-construction (voir ci-dessus §9).

20. Le fonds des caisses d'épargne-construction provenant des contrats se montait à la fin de 1967 à plus de 153,2 milliards de DM répartis sur 6,9 millions de contrats. Ce fonds produisait en 1967 11,3 milliards de DM de prestations d'épargne, d'intérêts et d'amortissements.

21. Pour 1967, le total du bilan des caisses d'épargne-construction s'élevait à 32,2 milliards de DM. La plus grande partie de l'actif de ce bilan consistait en créances provenant de prêts à la construction: 22 milliards de DM, soit 68,6%, dont 15,8 milliards de DM (48,8%) de prêts à l'épargne-construction, 5,5 milliards

de DM (17,2%) de crédits intermédiaires et 0,8 milliards de DM (2,6%) de prêts immédiats. Les moyens liquides, consistant surtout en avoirs dans des institutions de crédit, se montaient à 8,1 milliards de DM (25,1%).

En ce qui concerne le passif, les dépôts d'épargne-construction couvraient la majeure partie du bilan (28,5 milliards de DM, soit 88,5%). D'autres dépôts ainsi que l'emprunt de crédits étrangers représentaient une somme de 1,6 milliard de DM (5,0%). Le poste "capitale propre", accusait un montant de 0,8 milliard de DM (2,6%).

L'accroissement du volume total du bilan était en 1967 de 10,8% (12,2% en 1966).

IX. Avantages

22. L'Etat accorde divers avantages aux caisses d'épargne-construction et aux épargnants à la construction. Les caisses d'épargne-construction elles-mêmes participent, en raison de leurs opérations à long terme dans le domaine du crédit foncier et du crédit communal, aux avantages tarifaires accordés par le §19 de la loi sur l'imposition des revenus des sociétés pour les différents groupes d'institutions de crédit. Le taux d'imposition privilégié est fixé à 36,5% par la 3ème loi de modification de l'impôt 1967 du 22 décembre 1967 pour les caisses privées d'épargne-construction, ayant la forme d'une société de capitaux, et à 35 % pour celles qui ont la forme d'une coopérative, de même que pour les caisses publiques d'épargne-construction. Pour les caisses publiques d'épargne-construction, ce privilège existe depuis 1931; pour les caisses privées d'épargne-construction, il date de 1951 (crédit foncier) ou 1965 (crédit communal).

23. Depuis 1934, aux termes du §10 de la loi sur l'imposition du revenu, "les cotisations aux caisses d'épargne-construction destinées à obtenir un prêt à la construction" peuvent, comme les primes d'assurance vie et jusqu'à un certain montant maximum, être déduites, en tant que dépenses extraordinaires, du revenu imposable. Ce privilège, qui doit avant tout permettre aux membres des professions industrielles ou commerciales et des professions libérales

d'accéder plus facilement à la propriété de la maison individuelle considérée comme instrument de la prévoyance familiale et de la prévoyance-vieillesse, appartient finalement à l'essence même de l'épargne-construction et a jusqu'à présent résisté à toutes les tempêtes. Plusieurs assauts du fisc visant à le supprimer ont échoué au cours du processus de législation.

La question de savoir si à l'avenir les caisses d'épargne-construction seront dans la mesure d'apporter leur contribution à la solution du problème structurel du financement de la construction de logements, c'est-à-dire à la solution du problème du crédit hypothécaire de deuxième rang, dépend essentiellement du maintien du privilège fiscal dont jouit l'épargne-construction.

24. Au lieu du privilège fiscal, l'épargnant à la construction peut, au terme de la loi du 17 mars 1952 sur les primes à la construction de logements, prétendre à une prime à la construction de logements, et ce selon une échelle établie d'après ses conditions familiales. Le montant de cette prime est de 25 à 35% de ses prestations à l'épargne-construction jusqu'à un maximum annuel de 400 DM. Ce privilège qui s'adresse avant tout à ceux qui disposent d'un revenu plus réduit, a touché plus de 3,2 millions d'épargnants à la construction en 1967, auxquels ont été versés 1,0 milliard de DM de primes à la construction de logements.

25. La seconde loi encourageant la formation de capitaux par les travailleurs (1er juillet 1965) déclare, tout comme la précédente loi du 12 juillet 1961; par exemple les versements de l'employeur au compte d'épargne-construction du travailleur comme prestations aidant à la formation d'un capital qui bénéficient d'un montant exonéré d'impôts de 312,- DM par an. Ce privilège, dont on fait de plus en plus usage, devrait, grâce à un amendement à la loi actuellement en préparation, provoquer encore davantage l'intérêt des travailleurs.

X. Contrôle

26. A l'heure actuelle, les caisses d'épargne-construction ne sont encore soumises à aucune surveillance centralisée. Tandis qu'aux termes de la loi sur le contrôle des

assurances privées (VAG; voir ci-dessus §11), les caisses privées d'épargne-construction sont soumises au contrôle de l'Office fédéral de contrôle des assurances et de l'épargne-construction, les caisses publiques d'épargne-construction sont soumises au contrôle des différents Länder. En outre, aux termes de l'article 2 paragraphe 2 de la loi sur le crédit (KWG), les deux groupes sont contrôlés par l'Office fédéral de contrôle du crédit dans la mesure où ils effectuent des opérations bancaires qui ne font pas partie des opérations qui leur sont "spécifiques". (comme les opérations de dépôt, de prêts immédiats; voir ci-dessus §12).

En 1964, le Gouvernement fédéral a soumis aux assemblées un projet de "loi sur les caisses d'épargne-construction" dans lequel il était prévu de soumettre les caisses d'épargne-construction, avec leurs opérations "spécifiques", au contrôle des banques, et de créer un droit de contrôle unifié pour les deux groupes d'institutions. Le Bundestag ne parvint pas à adopter ce projet avant la fin de la 4ème législature. Depuis lors, le projet a été révisé, mais le Gouvernement ne l'a pas soumis aux assemblées, car l'idée de loi spéciale qui est la base du projet, doit encore une fois être examinée, et on doit attendre en plus l'évolution des affaires dans l'épargne-construction après la récente période de récession. L'exercice divisée du droit de contrôle formel et matériel dans le domaine du crédit d'épargne-construction subsistera donc encore pendant plusieurs années.

XI. Perspectives

27. Les fonctions sociales et économiques des caisses d'épargne-construction (voir ci-dessus §8-10) qui, après la Deuxième Guerre mondiale, ont accru dans une si grande mesure les demandes de crédit d'épargne-construction au cours de la phase de reconstruction de l'Allemagne, assurent à l'offre des caisses allemandes d'épargne-construction l'intérêt d'un vaste public.⁸⁾ La diminution prévisible du volume de la construction de logements ne devrait affecter

⁸⁾ Voir Lehmann "Zukunftsperspektiven im Bausparwesen" in "Privates Bausparwesen" 1967, p. 85 sq.

que dans une faible mesure le domaine de financement des caisses d'épargne-construction qui comprend surtout des mesures encourageant surtout la construction de maisons ou de logements en propre. Elle devrait d'ailleurs être compensée largement par le besoin croissant de crédits nécessaires à la modernisation de logements anciens. C'est pourquoi les caisses d'épargne-construction peuvent s'attendre non seulement à pouvoir maintenir la capacité financière atteinte, mais aussi à la voir encore s'accroître avec les taux d'expansion de même ordre de grandeur que ceux de l'expansion économique générale. Mais ceci suppose que la politique sociale de la République fédérale, qui a toujours fait preuve d'une attitude favorable vis-à-vis de l'épargne-construction en tant qu'élément aidant à la formation d'un capital, ainsi que de la prévoyance familiale et de la prévoyance-vieillesse, ne subisse aucun revirement de tendance.

XII. Applications utiles pour les pays en voie de développement

28. Je vous ai expliqué au début de mon exposé pourquoi j'ai décrit avec tant de détails le système collectif d'épargne-construction d'origine allemande pratiqué sur le continent européen. Je crois qu'en concurrence avec d'autres systèmes, le système allemand peut apporter une large contribution à l'amélioration de la création de logements dans les pays en voie de développement. Comme le capital d'emprunt est très rare dans les pays en voie de développement, la possibilité d'obtenir un prêt par contrat est un stimulant qui renforce la popularité de l'épargne-construction collective, et qui offre la garantie que l'épargnant à la construction s'efforce d'épargner le maximum possible pour remplir au plus vite les conditions posées à l'obtention d'un prêt à la construction.

Si le système collectif d'épargne-construction est ainsi un instrument approprié de l'aide aux pays en voie de développement, son fonctionnement efficace dépend pour tant de conditions préalables que l'Etat doit garantir:

29. La condition de base pour une activité de l'épargne-construction suivie ~~adans les pays en voie de développement~~ comme dans les pays industrialisés - est la stabilité monétaire. La diminution progressive du pouvoir d'achat de la

monnaie nationale réduira à néant les efforts d'épargne et à la longue découragera les épargnants, surtout dont la capacité d'épargne est limitée et dont le programme d'épargne s'étend de ce fait sur un nombre particulièrement grand d'années. C'est pourquoi l'Etat doit, au moyen d'une politique efficace de stabilité monétaire, veiller à ce que la valeur des sommes épargnées soit maintenue.

30. Outre cette condition fondamentale qui est indispensable à l'épargne-construction aussi bien qu'à toute autre forme d'épargne, le système collectif d'épargne-construction exige un appui gouvernemental spécifique pour assurer sa liquidité. Lors du refinancement purement collectif, c'est-à-dire quand la caisse d'épargne-construction accorde des prêts uniquement à partir des placements des épargnants, la liquidité de ses allocations ne correspond à l'attente des épargnants que dans la phase de démarrage, c'est-à-dire lors d'une progression de la production contractuelle. Dès que les taux d'expansion diminuent, les délais d'attente auxquels sont soumis les candidats à un prêt avant de recevoir l'argent, augmentent, ce qui entraîne une diminution de la demande et, par conséquent, une tendance à la prolongation des délais d'attente. Un système collectif d'épargne-construction équilibré est tributaire d'une vaste base de refinancement pour faire face à cette tension structurelle de liquidité. Outre l'acceptation de dépôts provenant de personnes ne demandant pas de prêt, le refinancement s'effectue moyennant l'émission d'obligations et la mobilisation du stock hypothécaire. Le recours à de tels moyens extra-collectifs de refinancement ne sera possible aux caisses d'épargne-construction dans les pays en voie de développement qu'exceptionnellement, comme par exemple en Grèce et en Turquie où l'épargne-construction est assurée par certaines sections des banques hypothécaires. C'est pourquoi, dans la plupart des pays en voie de développement, les caisses d'épargne-construction doivent faire appel aux services d'une caisse centrale jouant le rôle de chambre de compensation et d'organe de refinancement. Dans l'intérêt de l'accroissement de l'activité de l'épargne, de la suppression de la crise du logement, et de la création sur une grande échelle de la propriété individuelle sous

forme de propriété du logement, ces pays devraient prendre à coeur d'encourager la création d'une telle caisse centrale au moyen d'une participation à son capital de base et en lui accordant des crédits à long terme qui pourraient être affectés, sous forme de crédits rotatifs, à la caisse d'épargne-construction. Ils auraient ainsi également un moyen de contrôler efficacement la politique et le volume des opérations des caisses d'épargne-construction.

31. La troisième condition indispensable pour le fonctionnement garanti du système collectif d'épargne-construction dans les pays en voie de développement est un contrôle efficace de la part de l'Etat. Au moins dans sa forme originale, le système collectif d'épargne-construction connaît un élément aléatoire qui s'exprime dans la dépendance dans laquelle se trouve l'échéance de l'allocation (c'est-à-dire de la prestation de la caisse d'épargne-construction), vis-à-vis de l'évolution des affaires de cette caisse. Cette relativité des obligations contractuelles de la caisse d'épargne-construction ajoutée au manque de clarté des conditions de l'épargne-construction - dont les modalités techniques différenciées sont très difficiles à saisir par le profane - peut être aisément prétexte à abus de la part des spéculateurs pour attirer les épargnants et pour leur promettre des choses qui ne sont pas réalisables. Dans les pays en voie de développement dans lesquels l'épargne-construction n'est pas assurée, comme en Grèce et en Turquie, par des établissements para-étatiques ou des instituts bancaires existant depuis longtemps, mais par des sociétés de capitaux fondées ad hoc dans un but lucratif, un strict contrôle d'Etat doit veiller à ce que les conditions en matière d'allocation soient définies de manière réaliste dans les contrats d'épargne-construction. Cela signifie en particulier que le dépôt minimum en compte d'épargne et le temps minimum d'épargne ne soient pas fixés en fonction des possibilités à court terme de la phase de démarrage, mais qu'ils soient calculés de telle manière qu'ils soient et restent à la longue des conditions réalistes et effectives pour que l'allocation soit versée dans des délais aussi brefs que possible.

Un système collectif d'épargne-construction avec ce soutien de la part de l'Etat prendra rapidement pied dans les pays en voie de développement parmi les couches de la population qui aspirent à la propriété de leur logement et qui disposent d'une certaine capacité d'épargne; il pourra ainsi contribuer à l'augmentation du volume des investissements privés et à l'équilibre progressif du "déficit social".

32. Le but de l'épargne-construction est la propriété du logement, et ce non pas seulement dans sa valeur économique mais aussi en tant qu'incarnation des valeurs immatérielles parmi lesquelles la maison individuelle en propriété représentant le fondement de la liberté est la plus pathétique. En tant que somme d'impulsions rationnelles et irrationnelles, la décision d'épargner pour la construction d'une maison est aussi complexe que la valeur de la maison individuelle qui est l'objectif final de l'épargnant. En ce qui concerne les composantes rationnelles qui ont amené l'individu à épargner, il existe un grand nombre de facteurs déterminants qui résultent de la situation économique de l'épargnant à son niveau national et lui font apparaître l'épargne-construction "supportable" et la possession du logement individuel avantageuse. En ce qui concerne les composantes irrationnelles, il existe à nouveau un grand éventail de facteurs déterminants qui vont jusqu'au prestige social. Ces facteurs sont plus ou moins différenciés selon les pays.

Ainsi, les chances de développement de l'épargne-construction dans les pays industrialisés comme dans les pays en voie de développement dépend toujours de la possibilité ou non d'adapter les modalités du système d'épargne-construction (c'est-à-dire taux d'intérêt et taxes, annuités, financement complet et partiel, etc.) aux données nationales des différents pays. Rien ne serait moins propre à être introduit dans les pays en voie de développement qu'un

cliché rigide de l'épargne-construction, cliché qui était peut-être valable dans le pays d'origine, mais qui peut ne pas être du tout approprié à d'autres conditions nationales. Les conseils donnés aux pays en voie de développement supposent au préalable une étude de milieu détaillée.

Je peux résumer le résultat de cette expérience en disant que l'épargne-construction ne peut atteindre son but dans les pays en voie de développement que si elle est basée sur des systèmes adaptés dont les éléments correspondent aux données économiques, sociales et psychologiques caractéristiques pour chaque pays.