

N° 269 rectifié

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Rattache pour ordre au procès-verbal de la séance du 15 avril 1993.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 avril 1993.

PROPOSITION DE LOI

tendant à améliorer la fiscalité du logement,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean ARTHUIS, Henri COLLARD, Alain LAMBERT,

et MM. Philippe ADNOT, René BALLAYER, Claude BELOT, Maurice BLIN, Camille CABANA, Ernest CARTIGNY, Auguste CAZALET, Jacques CHAUMONT, Jean CLOUET, Jean CLUZEL, Maurice COUVE de MURVILLE, Pierre CROZE, Paul GIROD, Henri GOETSCHY, Emmanuel HAMEL, Jacques MOSSION, Jacques OUDIN, Jacques SOURDILLE, René TRÉGOUËT, François TRUCY, Jacques VALADE,

Senateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Au cours du débat budgétaire de l'automne dernier, la Commission des finances du Sénat s'est faite l'écho des inquiétudes suscitées par la persistance d'une très grave crise de l'immobilier. Elle a ainsi été conduite, sur proposition de son rapporteur général, M. Jean Arthuis, à soumettre plusieurs mesures d'urgence à l'approbation de la Haute Assemblée. Le précédent gouvernement n'avait toutefois pas estimé utile de donner suite au dispositif préconisé.

Pendant le mois d'avril 1993, la Commission des finances a procédé à des auditions afin de mieux mesurer l'ampleur de la crise et de proposer des solutions susceptibles de relancer l'activité dans le secteur de l'immobilier.

A l'issue de ce travail d'investigation, plusieurs sénateurs, membres de la Commission des finances, ont décidé de déposer la présente proposition de loi qui ne constitue que le volet fiscal d'un plan général en faveur du logement.

Le principe constitutionnel de l'irrecevabilité des dispositions proposées par des parlementaires et susceptibles de diminuer les ressources publiques ou de créer ou d'aggraver une charge publique (article 40 de la constitution) interdit, en effet, de sortir de ce cadre. Pour autant, les auteurs de la présente proposition de loi ont estimé souhaitable de présenter également les autres mesures, d'ordre financier, qu'ils estiment devoir être mises en oeuvre à plus ou moins brève échéance par le gouvernement.

I - LA CHUTE DE L'IMMOBILIER : UNE CRISE DANS LA CRISE

Il convient, à titre liminaire, de distinguer les deux aspects, conjoncturel et structurel, de la crise actuelle :

- la crise de l'immobilier, voire de la promotion immobilière (qui se subdivise à son tour entre bureaux et logements), est concentrée sur la région parisienne et quelques grandes villes de

province et correspond à un sévère "retour de balancier" après l'euphorie des années 1986-1990.

- la crise du logement, plus diffuse dans le temps et dans l'espace, se développe en fait depuis près d'une quinzaine d'années sous l'effet, en particulier, du désengagement de l'Etat vis à vis du financement du logement et de la persistance de taux d'intérêt réels trop élevés. Cette seconde crise, structurelle, a été exacerbée par l'apparition de la première au cours du second semestre de 1990.

A. UNE CRISE CONJONCTURELLE D'UNE EXCEPTIONNELLE GRAVITE

Ainsi que le souligne le rapport Geindre (1), la crise actuelle de l'immobilier montre que la France n'est plus à l'abri des mouvements cycliques comme en connaissent les pays anglo-saxons, même s'ils sont en partie amortis, dans le cas du logement, par l'action régulatrice des pouvoirs publics. Cette évolution ne fait du reste que traduire le décloisonnement qui s'est progressivement opéré entre le marché de l'immobilier et le reste de la sphère économique.

L'importance de la crise trouve cependant son origine dans l'action concordante de plusieurs facteurs :

- l'arrivée en phase descendante d'un cycle conjoncturel classique ; en effet, les économistes ont depuis longtemps défini la durée des cycles dans le secteur immobilier : les périodes de repli interviennent, en moyenne, tous les huit ans, soit après deux cycles complets de production de quatre ans ; or les dernières crises remontent à 1975-1976 et 1983-1984 ;

- la volonté générale de désendettement des entreprises comme des ménages : après avoir recouru au crédit plus tardivement que dans d'autres pays, essentiellement dans la deuxième moitié des années 1980, les ménages semblent considérer, compte tenu des incertitudes pesant sur l'emploi et sur l'évolution des revenus, qu'il leur faut maintenant se désendetter ;

- le retournement des anticipations : alors que la hausse des prix incitait à l'achat, de peur que les prix ne continuent de monter, le décalage entre le niveau de la demande solvable et les prix

1. Rapport sur le logement à la demande du Premier ministre, élaboré par M. François Geindre avec le concours de M. Patrice Lanco, dans le cadre de la préparation du XIe Plan.

à l'offre est devenu manifeste ; il n'est d'ailleurs pas sûr que nous ayons quitté cette phase d'anticipation négative.

Les manifestations concrètes de cette crise sont aujourd'hui connues. Elles frappent toutefois par leur ampleur et se traduisent pour la branche logement par :

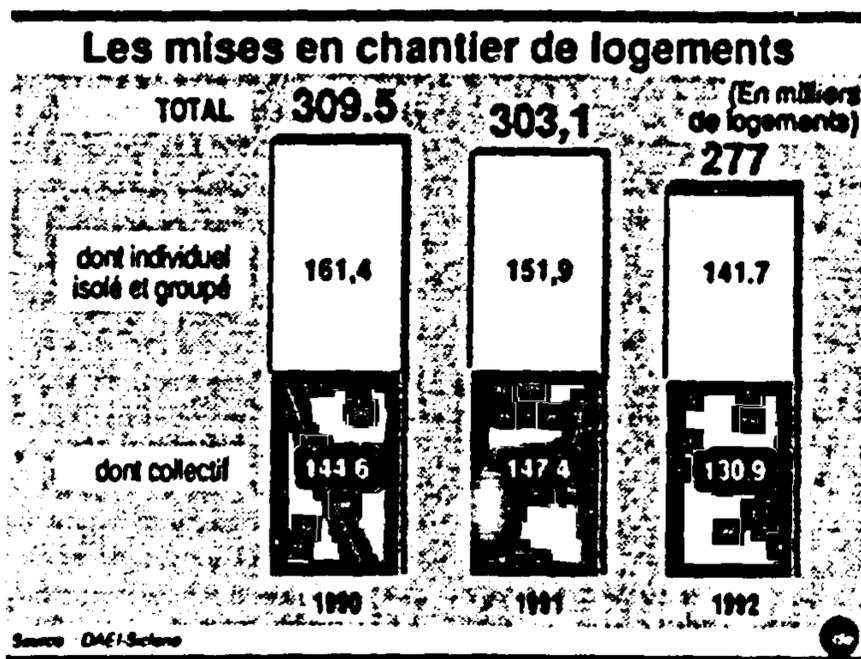
- une contraction de l'ensemble du crédit au logement pour la première fois en 1991.

En termes de flux, les chiffres disponibles pour l'année 1991 font état d'une contraction de plus de 12 % de l'ensemble des crédits distribués (317,2 milliards de francs au lieu de 361,4 milliards de francs en 1990) : la légère augmentation du secteur aidé a été très loin de compenser la forte diminution des prêts du secteur libre (- 15 %) qui représentent aujourd'hui près de 70 % de la distribution.

En termes d'encours, les premiers symptômes d'un ralentissement important sont apparus dès l'été 1990, même si le rythme de croissance s'est maintenu en moyenne à un taux de 12 % sur l'ensemble de l'année. Le taux de croissance de l'encours des crédits à l'habitat des ménages s'est ensuite effondré pour atteindre, à la fin de 1992, 2,5 % en variation annuelle, et 0 % en variation mensuelle.

- la forte baisse des mises en chantier et le poids des stocks promoteurs.

La baisse des mises en chantier a été de 8,6 % en 1992 par rapport à 1991. Elles sont, en effet, tombées à 277 000 unités contre 303 100 en 1991, ce qui correspond à un seuil historiquement très bas, voisin de celui atteint en 1954 et 1955.



Plus grave encore : selon les dernières indications diffusées par le ministère du logement, les mises en chantier ont baissé de 20,5 % sur les deux premiers mois de l'année, à 43 900 contre

55 200 pour la même période de 1992. Entre le 1er février 1992 et le 1er février 1993, le nombre des mises en chantier ne s'est élevé qu'à 267 700 unités ce qui témoigne de l'aggravation de la situation observée l'an passé.

Le maintien à un niveau faible du nombre des constructions nouvelles s'alimente en outre à la gravité de la crise qui frappe en particulier la promotion immobilière. Ainsi que le remarquait tout récemment le professeur Michel Mouillart, de l'université de Nanterre, dans le cadre d'un colloque tenu au Sénat⁽¹⁾, en se limitant à la dernière crise en date (1983-1984), l'excédent de stocks à résorber ne dépassait pas les 15 000 unités, voire 5 000 unités pour un objectif de stocks de l'ordre de douze mois. Même si en termes d'activité l'ajustement a pu être brutal pour de nombreux promoteurs, ses implications macro-économiques n'avaient pas la même dimension que pour ceux qui opèrent aujourd'hui.

L'excédent de stocks à résorber est, en effet, cette fois de l'ordre de 50 000 unités en prenant comme référence un objectif de stocks de neuf mois de ventes (ce qui est la situation normale en période de redémarrage).

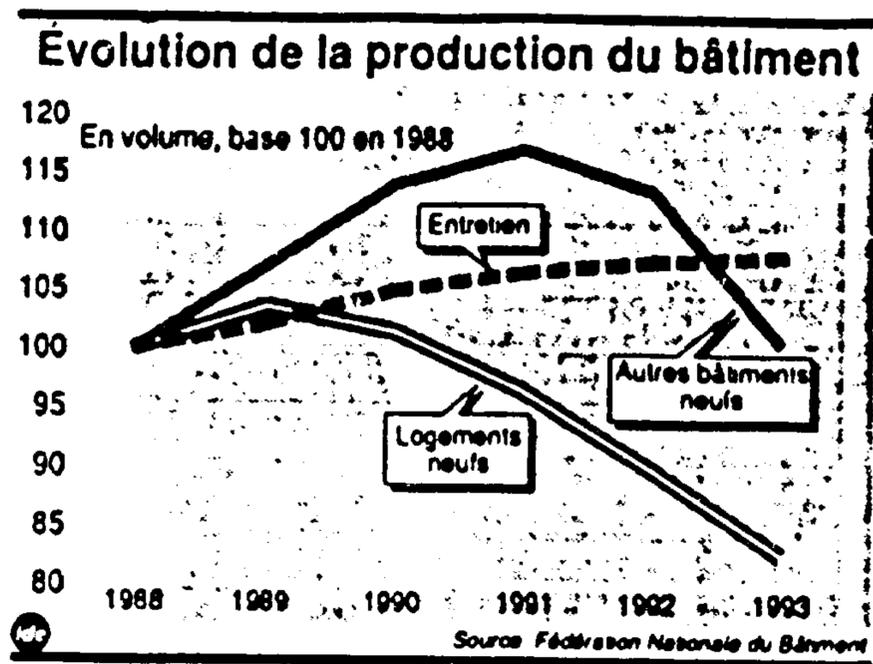
En conséquence, la durée de commercialisation des programmes de logements est passée de cinq mois, début 1990, à trente-six mois, alors que pour l'équilibre financier d'une opération immobilière dans un marché normal (ni surchauffe, ni crise), la durée moyenne de commercialisation est de douze mois.

Or, tant que cet excédent n'aura pas été consommé, il est illusoire de s'attendre à une remontée de la construction neuve.

- des implications directes sur le niveau d'activité du bâtiment et des travaux publics.

L'effondrement de la construction neuve pèse lourdement sur les résultats d'activité des entreprises du BTP.

1. Rencontres "Construction-Aménagement du territoire", tenues au Sénat, le 14 octobre 1992.

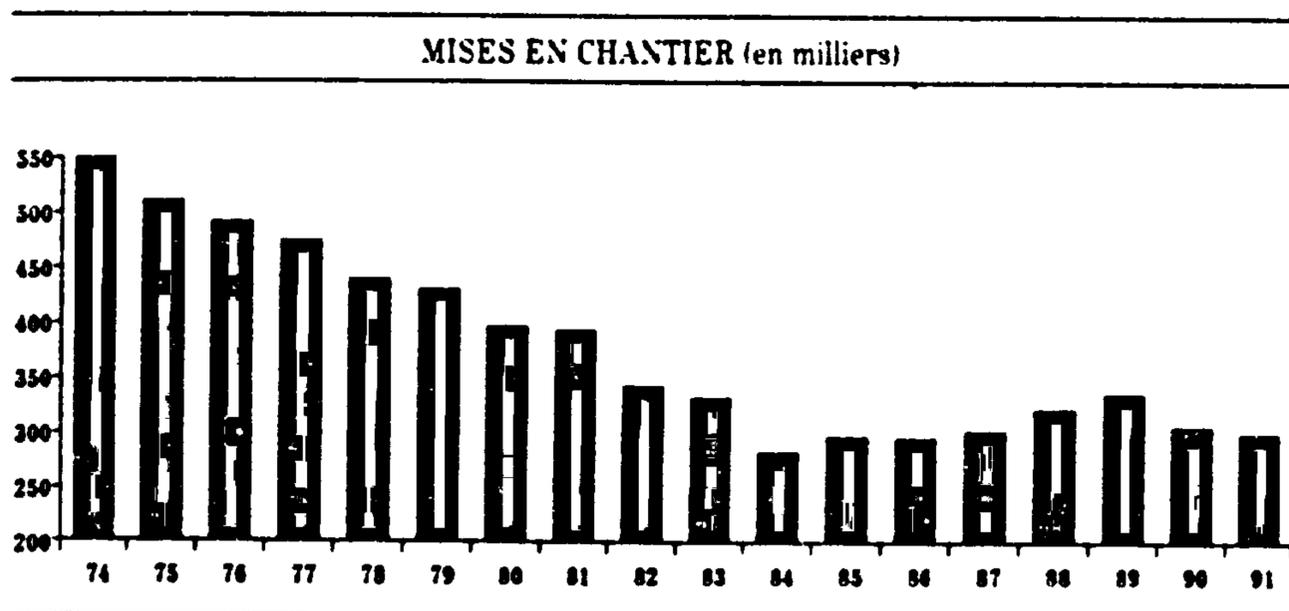


Au total, 30 000 emplois ont disparu dans le bâtiment en 1992, selon la Fédération nationale du bâtiment (FNB) qui estime que 50 000 emplois sont menacés en 1993, le premier semestre s'annonçant particulièrement sombre.

B. UNE CRISE STRUCTURELLE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS DÉJÀ ANCIENNE

1. Le déclin tendanciel de la construction de logements neufs en France.

Comme le révèle la lecture du graphique ci-dessous, il est toutefois nécessaire de resituer la crise actuelle de l'immobilier dans le contexte plus général de la décline progressive constatée sur le marché du logement neuf depuis le milieu des années 1970. Il apparaît alors clairement que le ralentissement amorcé en 1990 traduit un retour à la tendance des années 1975-1985. Depuis le milieu des années 1970, en effet, le nombre des mises en chantier est passé de près de 556 000 en 1973 à moins de 300 000 en 1992.



2. La disparition accélérée du secteur locatif privé.

La crise du logement que connaît aujourd'hui la France résulte aussi, dans une très large mesure, de la dépression profonde qui affecte, depuis le début des années 1980, le secteur locatif privé.

Selon les résultats de l'enquête logement effectuée en 1988, les locataires logés par des bailleurs personnes physiques avaient diminué de 470 000 en l'espace de cinq ans (1984-1988), soit un rythme annuel de décroissance du parc d'environ 94 000 logements. Ce mouvement semble s'être maintenu depuis 1989, les fédérations professionnelles estimant qu'il s'est stabilisé autour d'une tendance de 100 000 sorties hors du parc locatif privé chaque année.

Effectifs des locataires par type de bailleurs

Catégorie de bailleurs	1978	1984	1988
Personnes physiques	4 014 52,5 %	3 865 50,0 %	3 544 46,5 %
Personnes morales à l'exclusion des bailleurs sociaux	Nd	595 7,7 %	544 7,1 %
Bailleurs sociaux	Nd	3 263 42,3 %	3 538 46,4 %

Nd : non disponible.

Effectifs en milliers de locataires et en pourcentage de l'ensemble des locataires.

(Source : Enquête logement).

3. Les conséquences de la réforme du financement de l'économie entamée à la fin des années 1970.

Depuis la fin des années 1970, l'évolution économique et financière de la France a été conçue par ses dirigeants successifs comme devant se traduire par une ouverture de plus en plus marquée des marchés de capitaux et la généralisation des taux de change fixes.

Deux contraintes structurelles pèsent donc aujourd'hui sur le financement du logement et expliquent aussi bien la lente décline observée en moyenne depuis 1974 que l'accentuation des contrastes entre les cycles de production (vive reprise en 1986-1989 et fort reflux en 1991-1994) :

- **une contrainte de taux.** La déstabilisation des circuits hors marché de financement du logement (livret A ; épargne-logement) provoquée par les mesures d'harmonisation fiscale et de banalisation des produits d'épargne ainsi que la montée des taux d'intérêt réels, conséquence du décloisonnement des marchés mondiaux de capitaux, rendent de plus en plus difficiles la solvabilisation des accédants à revenu moyen et le financement du logement social. On assiste, en outre, à une plus forte valorisation, sur le long terme, des titres mobiliers que des actifs immobiliers (voir le tableau ci-contre).

- **une contrainte budgétaire.** En raison des modes de formation des anticipations des taux de change, les pouvoirs publics doivent résorber leurs déficits budgétaires et donc réduire leurs dépenses, tout en élevant leurs engagements fiscaux dans le cadre du processus d'harmonisation des fiscalités de l'épargne. En conséquence, de plus en plus de ménages sont "rejetés" vers les financements bancaires : c'est ce que l'on appelle la "bancaisation" du financement du logement.

Dans ces conditions, la situation des secteurs de la construction et de l'immobilier tend à ne plus être que l'exact reflet de la situation économique nationale. Seules une vigoureuse croissance économique permise par une plus grande convergence de nos résultats avec ceux de nos partenaires (Allemagne en particulier) et une baisse consécutive des taux d'intérêt paraissent de nature à relancer le secteur.

Cette remarque de fond n'a toutefois pas valeur de dogme : elle permet de délimiter le champ d'une action énergique en faveur de l'immobilier en général et du logement en particulier. Celle-ci passe notamment par l'utilisation de l'arme fiscale aux fins :

- d'accompagnement d'un mouvement déjà amorcé de baisse des taux longs,
- de rééquilibrage de la rentabilité respective des placements mobiliers et des placements immobiliers.

Tableau n° 1
Performance globale réelle avant impôt de certains placements sur la
période récente (en %)

	1991	Moyenne sur 1989-1991
- Placements en épargne liquide		
. livret d'épargne ou CODEVI	1,4	1,1
. plan d'épargne logement	2,9	2,6
. compte d'épargne logement	0,9	0,6
. bons du Trésor à 5 ans	4,3	4,0
- Valeurs mobilières		
. actions françaises	11,1	2,0
. obligations françaises du secteur privé	10,9	4,9
. taux du marché monétaire	6,2	6,0
- Immobilier		
. terres agricoles	- 1,1	0
. patrimoine de rapport		
* France entière	3,0	3,0
* Paris	- 0,7	12,0

Tableau n° 2
Performance globale réelle avant impôt
de certains placements sur longue période (en %)

	1960-1970	1971-1980	1981-1989	Sur 30 ans
Logement de rapport	2,4	3,1	2,8	2,8
Obligations	3,3	1,5	7,6	4
				4,6
Actions (1)	0,1	0,7	17,3	5,2
Epargne liquide (2)	0,6	3,2	1,3	0,9
(1) Y compris le crédit d'impôt				
(2) Il s'agit des livrets ordinaires, des PEL et CEL ainsi que des bons				

(Source : CEREC)

C. L'IMPERIEUSE NECESSITE D'AGIR

L'impact d'un effondrement durable du marché immobilier sur l'activité économique serait, à n'en pas douter, désastreux. Au-delà, la persistance, depuis près de vingt ans, d'un climat déprimé dans le secteur de la construction de logements met en cause la cohésion sociale de la nation.

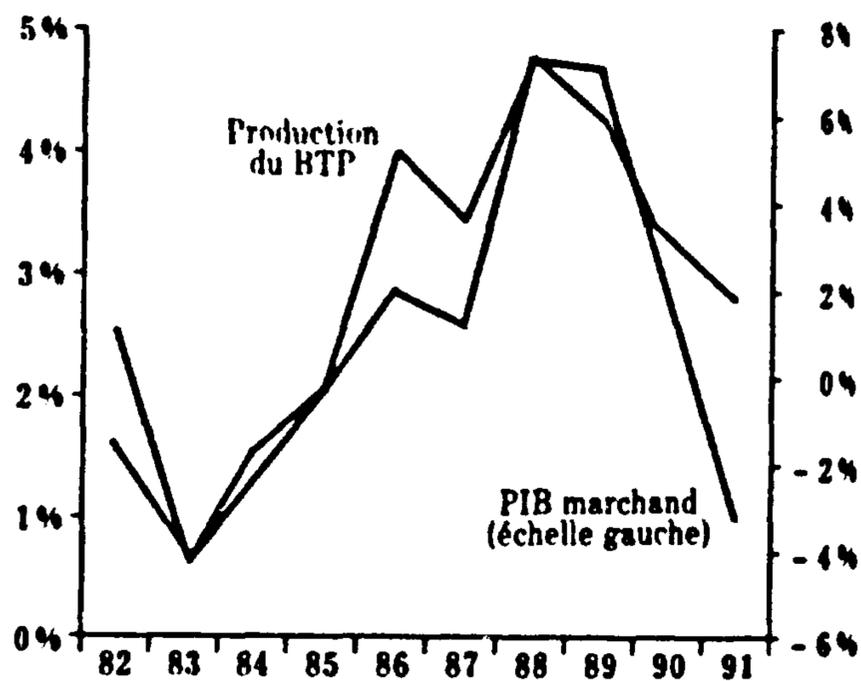
1. Le bâtiment-travaux publics : un rôle d'entraînement essentiel dans l'économie française

La production du secteur BTP représente, dans notre pays, environ 15 % du PIB marchand. Le chiffre d'affaires du seul secteur du bâtiment est, à titre comparatif, supérieur à celui de l'automobile et de l'armement réunis. Il est également supérieur au chiffre d'affaires agrégé des secteurs des équipements industriels, de la construction aéronautique, de la chimie et du matériel ferroviaire.

Cependant, l'importance réelle de ce secteur dans la santé de l'activité économique ne tient pas tant à son poids relatif qu'à l'effet d'entraînement de sa croissance propre sur le dynamisme de l'activité marchande. A contrario, un ralentissement dans le bâtiment et les travaux publics peut générer ou accentuer une inversion de tendance de l'activité générale. Ainsi que le souligne une étude du Centre d'information sur l'épargne et le crédit de la Compagnie bancaire (1), la corrélation entre le produit intérieur brut marchand et la production du BTP est extrêmement étroite. La lecture du graphique ci-dessous révèle, en effet, que les variations du produit intérieur brut en France depuis 1983 peuvent être expliquées à près de 79 % par les évolutions de la production du bâtiment-travaux publics.

1. Bulletin mensuel (oct.-nov. 1992) du Centre d'information sur l'épargne et le crédit (Compagnie bancaire) - Numéro spécial sur l'immobilier.

PIB et production du BTP (variations annuelles)

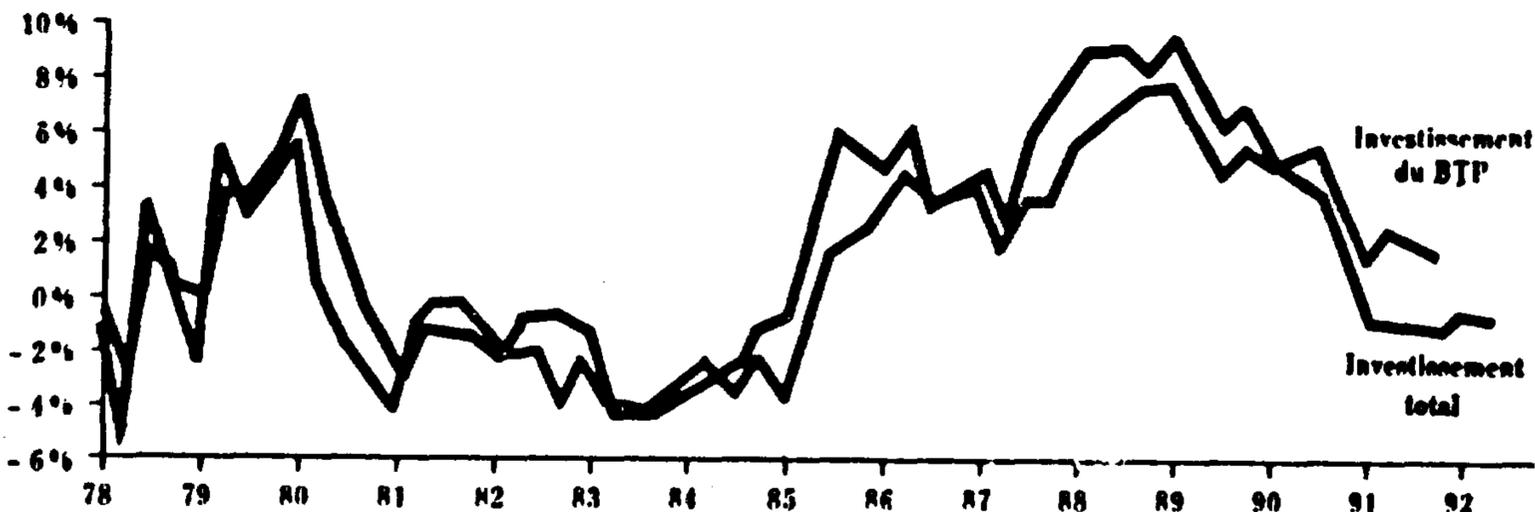


(Source : Centre d'information sur l'épargne et le crédit d'après les comptes nationaux de l'INSEE)

Pour les investissements, le rôle d'entraînement du secteur du bâtiment et des travaux publics est tout aussi patent. Il génère, en effet, à lui seul, environ 55 % de la formation brute de capital fixe de l'ensemble des agents et 34 % de celle des entreprises. En fait, 70 % de l'investissement total dans notre pays est directement lié au niveau d'activité dans le BTP.

Le graphique ci-dessous confirme donc la tendance révélée par le précédent :

L'investissement (variations en glissement)



(Source : Centre d'information sur l'épargne et le crédit d'après les comptes nationaux de l'INSEE)

Enfin, dans le domaine de l'emploi, les entreprises du secteur du bâtiment recouvrent environ un million de salariés et

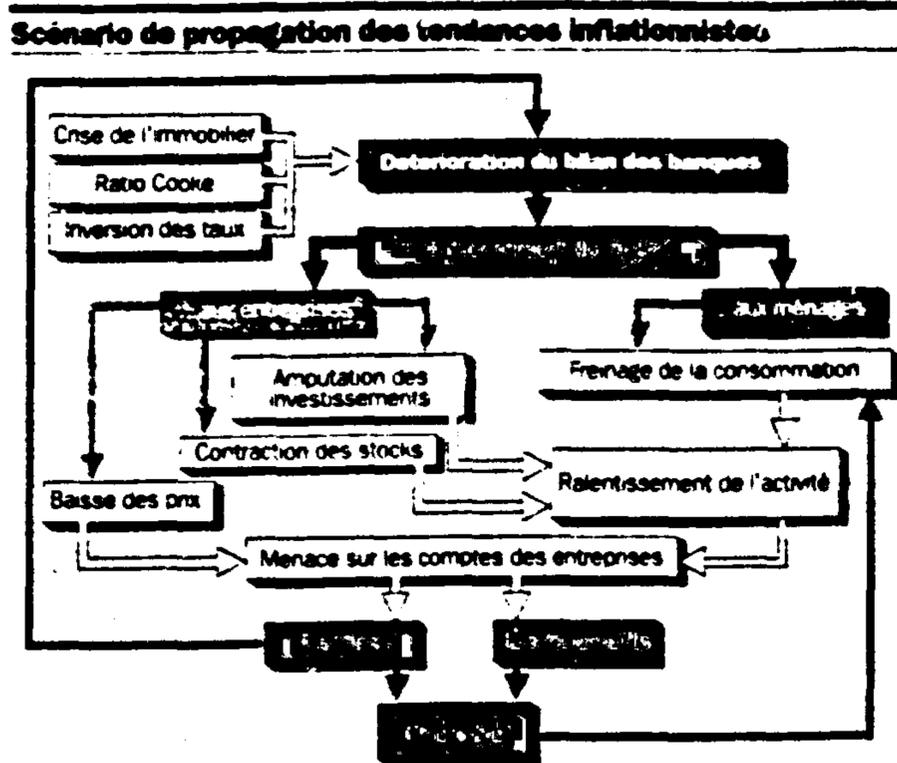
300.000 artisans, ce qui représente près de 10 % de l'emploi du secteur marchand non agricole.

Ainsi, la très forte corrélation existant entre le niveau des mises en chantier et la production du BTP expliquerait qu'une diminution de 5 % par an des premières au cours des années futures ait pour conséquence une stagnation de la production du secteur en 1993 (alors que le taux de croissance annuel moyen est supérieur à 2 % sur les trois derniers semestres), puis une baisse d'au moins 1 % en 1994.

La conséquence sur l'évolution du produit intérieur brut serait, toutes choses égales par ailleurs, une amputation du rythme de croissance d'environ 0,9 point par an en 1993 et 1994.

2. Les créances des banques sur les professionnels de l'immobilier : une menace pour l'avenir du financement de l'ensemble des secteurs économiques

La crise de l'immobilier, en pesant très lourdement sur la rentabilité des établissements de crédit, soumis à la contrainte du ratio Cooke, perturbe le financement de l'ensemble de l'économie, bien au-delà de l'immobilier, et peut contribuer à aggraver le mouvement de déflation.



On rappellera que les banques détiennent aujourd'hui entre 250 (1) et 350 (2) milliards de francs d'encours de prêts à la

1. Estimation Banque de France et Tribunal de commerce de Paris.

2. Estimation Association française des banques.

production immobilière (logements et bureaux mélangés) dont 50 milliards environ sont considérés comme des encours à risque.

3. L'insuffisance chronique de logements : un péril majeur pour la cohésion sociale

*Les besoins en logement des français restent à un niveau élevé et ne sont plus satisfaits en l'état actuel du marché. En effet, l'analyse la plus récente, effectuée par l'INSEE, évalue à 329 000 logements en moyenne annuelle les besoins totaux sur la période 1987-1995, ce chiffre se réduisant, il est vrai, de façon sensible au cours de la même période (il passe de 349 000 sur la période 1987-1989 à 301 000 sur 1993-1995). Il n'en demeure pas moins qu'avec un trend annuel d'environ 260 000 logements, le parc accumule en ce moment des retards qu'il sera difficile de rattraper à moins d'un vigoureux effort de reconstruction.

*Or, la situation actuelle se caractérise déjà par la persistance de conditions de vie inacceptables. Le Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE) de la Caisse des dépôts et consignations vient d'estimer à 200 000, en France métropolitaine, le nombre d'exclus du logement, soit 0,4 % de la population. Ce chiffre se diviserait à parts égales entre les sans domicile fixe et les personnes recueillies dans des centres d'urgence ou vivant dans des abris de fortune.

Il convient d'y ajouter une grande partie des 470 000 personnes recensées en 1990 qui occupent des logements de substitution (chambres d'hôtel et meublés), ainsi qu'une part des 147 000 personnes vivant dans des habitations mobiles, ceux dont ce n'est pas le véritable choix.

Enfin, il restait dans notre pays, en 1990, 1 400 000 logements très inconfortables (logements où il manque au moins l'un des trois éléments de confort suivants : eau, W-C et installation sanitaire).

*On doit souligner, en conclusion, l'étroite interdépendance des différents segments du marché du logement : il n'existe pas d'action publique efficace qui n'en tienne compte.

Ainsi, la crise structurelle qui affecte la construction neuve et la disparition accélérée du logement locatif privé entraînent-elles des tensions graves sur le parc locatif social. D'un

côté, les demandes de logements HLM en instance sont estimées à plus d'un million de logements par l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM et semblent en augmentation continue. De l'autre, la baisse de la mobilité des locataires est très sensible depuis 1986 : le taux de mobilité est passé de 13 % en 1986 à 10,4 % en 1991 selon les statistiques des fédérations d'offices et de sociétés d'HLM. Ainsi que le note le rapport Ceindre, une telle baisse de 2,5 points de pourcentage rapportée au stock de 3 millions de logements, signifie que l'offre annuelle de logements HLM est inférieure de 75 000 à ce qu'elle était il y a 5 ans, soit l'équivalent d'un programme annuel de PLA.

Enfin, la vacance dans le parc HLM a atteint un taux historiquement faible : 1,9 % en 1991 contre 3,6 % en 1986. Les français ont ainsi, à juste titre, de plus en plus le sentiment d'être "assignés à résidence".

II - REHABILITER LE ROLE ECONOMIQUE DE L'INVESTISSEMENT LOGEMENT

Les auteurs de la présente proposition de loi ont souhaité privilégier l'action en faveur du logement dont les difficultés ont une portée économique, sociale et psychologique plus lourde que celles, essentiellement conjoncturelles, de l'immobilier d'entreprise. Ils ne préconisent d'ailleurs aucune mesure publique en faveur des bureaux (voir infra).

La présente proposition de loi entend également favoriser le levier fiscal. Ce choix tient, tout d'abord, à la nécessité de s'attaquer aux deux défauts majeurs qui affectent depuis longtemps le secteur immobilier : l'absence de neutralité de la fiscalité des patrimoines et son instabilité. Il s'agit, en effet, de réhabiliter le rôle économique de l'investissement logement.

Ce choix est secondairement imposé par des considérations d'ordre constitutionnel : les propositions budgétaires peuvent difficilement être exprimées par le Parlement qui encourt sans cesse le risque de se voir opposer l'argument de l'irrecevabilité. Pour autant, votre Commission sera également conduite à suggérer au gouvernement de décider certaines inscriptions budgétaires au titre des aides à la pierre ou de la prise en charge d'une majoration de la rémunération du livret A.

A. LA FISCALITE : UN FACTEUR AGGRAVANT DE LA CRISE

1. La ponction fiscale sur l'immobilier est en forte progression depuis le début de la décennie écoulée

La parution récente du douzième rapport au Président de la République du Conseil des impôts consacré, en 1992, à la fiscalité de l'immobilier urbain donne un éclairage particulièrement fiable sur les évolutions de la dernière décennie.

La pression fiscale sur le patrimoine immobilier s'élevait globalement à 1,04 % en 1984 et à 1,24 % en 1989, soit une progression de près de 20 %.

On notera que sur la même période le produit intérieur brut en valeur a progressé de 19,1 % : la pression fiscale pesant en termes réels sur l'immobilier est donc restée, en apparence, à peu près stable (+ 0,1 %). Hors TVA, toutefois, l'écart est bien plus fort, la croissance étant de 37,5 %, ce qui équivaut à une augmentation moyenne de 6,5 % par an ; pour les ménages, elle se situe à 43 % au-dessus du niveau atteint en 1984 ; pour les sociétés, à 26 % ; pour le logement, à 38 % et à 19 % pour l'immobilier professionnel.

Le Conseil des impôts constate, en outre, que la fiscalité accroît le déséquilibre existant entre placements mobiliers et immobiliers. Certes, on ne peut exclure qu'il en ait déjà été ainsi dans le passé, mais on rappellera que de 1960 à 1980, la performance de l'immobilier de rapport a été non seulement régulière mais aussi meilleure que celle des valeurs mobilières et en particulier des actions, ce qui permettait de corriger l'impact éventuellement plus défavorable de la fiscalité en matière immobilière. Or, le Conseil des impôts note qu'aujourd'hui, "pour l'investisseur immobilier hors dispositif "Quilès-Méhaignerie", l'écart de rendement avec des placements alternatifs est compris entre 1 et 1,5 point calculé après impôt".

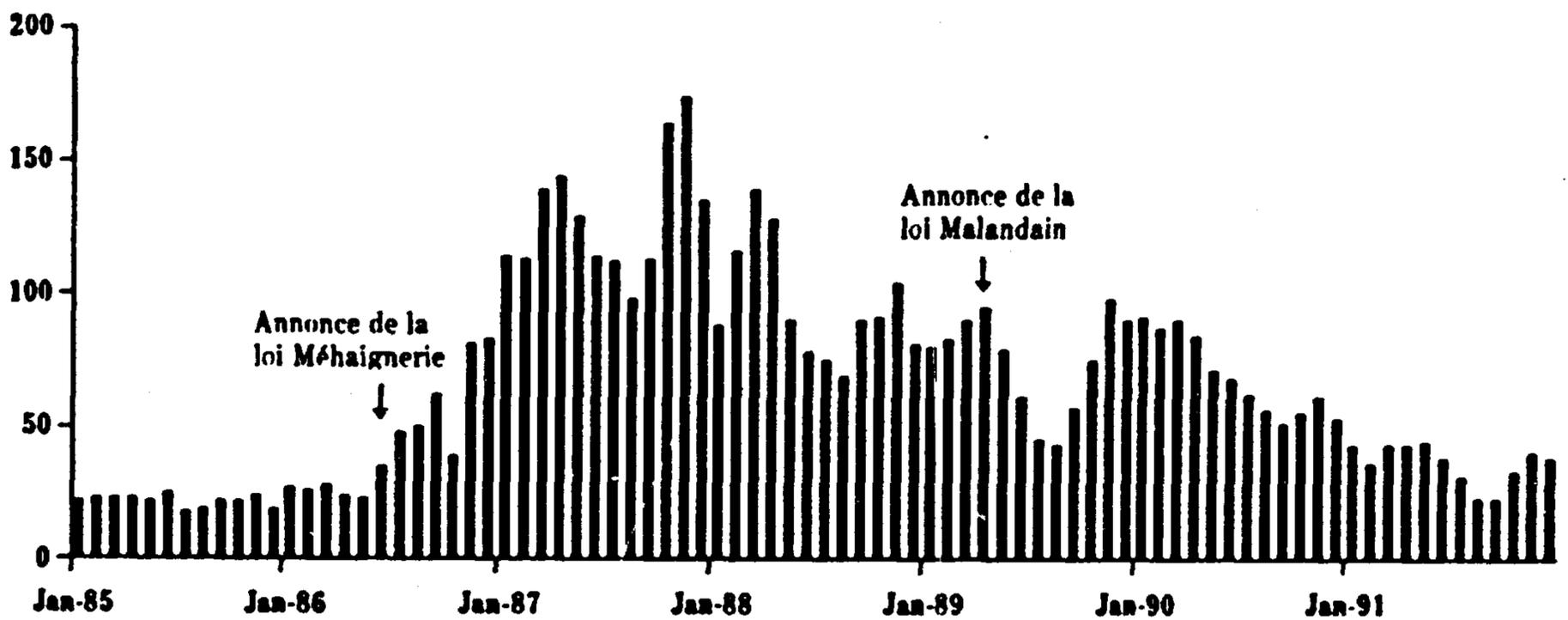
Le rapport Lebègue (1991) et le Centre d'étude des revenus et des coûts dans son "constat de l'évolution récente des revenus en France (1988-1991)" avaient déjà validé cette analyse.

2. Le bilan d'une décennie de mesures vexatoires à l'encontre des détenteurs de logement

L'investissement immobilier, par l'importance de l'amortissement qu'il génère et par la durée sur laquelle il s'étale, ne peut se développer que dans un cadre réglementaire stable et neutre quant au traitement fiscal qui pèse sur les revenus immobiliers et sur les revenus des valeurs mobilières. Tel n'a pas été le cas au cours de la décennie écoulée. Globalement, le statut fiscal des bailleurs privés n'a cessé d'être rogné et, on vient de le voir, les fiscalités mobilière et immobilière ont suivi des voies fortement divergentes.

L'impact des différentes réformes est difficile à mesurer, mais semble bien illustré par le nombre de visites des investisseurs privés dans les bureaux de vente, telles que le Centre d'analyse et de prévision immobilière (CAPEM) les relève mensuellement :

Visites d'investisseurs particuliers dans les bureaux de vente en Ile-de-France



(Source : CAPEM - Graphique : Centre d'information sur l'épargne et le crédit)

En définitive, en dépit de la reconduction et des aménagements favorables à bien des égards de la "loi Méhaignerie" (par l'article 113 de la loi de finances pour 1990 et l'article 5 de la loi de finances pour 1993), l'aggravation récente de la fiscalité pesant sur le patrimoine immobilier est patente, qu'il s'agisse de dépenses d'entretien, de revenus fonciers et d'impôt de solidarité sur la fortune, a fortiori sous le double effet de la maîtrise de l'inflation et du niveau très élevé des taux d'intérêt réels.

Le bilan fiscal de la décennie 1980 :

rappel des principales dispositions relatives au logement

Il ne faut pas se cacher que la dégradation de la fiscalité immobilière remonte, en fait, au début des années 1970 alors qu'au contraire un vigoureux effort fiscal avait été consenti au cours des deux décennies précédentes. Les décisions prises entre 1981 et 1992 (à l'exception de la période 1986-1987) ont toutefois eu pour effet d'accentuer très nettement la tendance simplement amorcée les années antérieures.

a) Revenus fonciers

• Abrogation du régime de l'imputation du déficit foncier sur le revenu global

La possibilité de faire remonter les déficits fonciers sur le revenu global a été supprimée par la loi de finances pour 1977.

Certaines exceptions avaient toutefois été maintenues. Ainsi, une imputation directe sur le revenu global restait autorisée pour les déficits provenant de travaux effectués dans le cadre d'opérations groupées de restauration immobilière faites en application des articles L. 313-1 à L. 313-15 du code de l'urbanisme (Loi Malraux).

L'article 22 de la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville a réservé le bénéfice de cette disposition aux locaux d'habitation que leur propriétaire prend l'engagement de louer nu à usage de résidence principale, pour une durée de neuf ans, à des personnes disposant d'un revenu dit intermédiaire et sous un certain plafond de loyer.

• Disparition du caractère de dépense fiscale de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers

La réduction de la déduction forfaitaire de droit commun sur les revenus fonciers est passée de 30 % avant 1967 à 25 % en 1967, 20 % en 1978, 15 % en 1981, 10 % en 1989 et enfin 8 % en 1990.

Or, le ministère du budget avait affirmé lui-même qu'avec un taux de 10 % la déduction forfaitaire ne pouvait plus être considérée comme une dépense fiscale. Autrement dit, le taux de 10 % correspond bien aux frais réels d'acquisition et de conservation du bien immobilier que la déduction forfaitaire est réputée couvrir.

Parallèlement, aucune des dépenses non déductibles que cet abattement forfaitaire est censé compenser n'a dans le même temps été admise à déduction (primes d'assurance, frais de procédure...).

Par conséquent, l'application aujourd'hui d'un taux de 8 % n'est ni plus ni moins qu'une mesure vexatoire prise à l'encontre des bailleurs du secteur privé.

On notera, par ailleurs, que le taux particulier de 35 % prévu, à partir de 1986, pour les logements locatifs neufs du plan Méhaignerie a été ramené à 25 % à compter de 1990.

b) Régime des dividendes des sociétés immobilières d'investissement (SII)

Suppression en 1981 de l'abattement de 20 % qui était attaché aux dividendes distribués par les sociétés immobilières d'investissement (loi de finances pour 1982).

c) Droits d'enregistrement et TVA

• Suppression en 1973 de l'exonération des droits de donation et de succession pour la première cession de logements construits après le 20 septembre 1973.

• Limitation à 500.000 francs (1980) puis à 250.000 francs (1981) et, enfin, suppression totale en 1982 de l'exonération de la première mutation à titre gratuit d'un logement construit avant une certaine date (respectivement 1979 et 1973).

• **Elargissement en 1992 du champ d'application de la taxe additionnelle au droit de bail à tous les locaux loués situés dans des immeubles achevés depuis plus de quinze ans au moins au premier jour de la période d'imposition et application d'un taux uniforme fixé à 2,5 % (au lieu de 3 % jusqu'alors pour les logements construits avant 1948 et 0,5 % pour les logements construits après 1948).**

La recette pour l'Etat est en accroissement constant puisque l'assiette est elle-même évolutive (logements de plus de 15 ans). La charge correspondante (subventions versées à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat -ANAH) connaît au contraire une stagnation.

Ainsi, en 1993, les rentrées fiscales générées par la taxe additionnelle au droit de bail sont-elles évaluées à 2,3 milliards de francs, alors que la subvention à l'ANAH (fonctionnement et investissement) n'atteint pas 2 milliards de francs. La différence est donc définitivement acquise au bénéfice de l'Etat.

• Application du taux normal de TVA aux acquisitions de terrains à bâtir et aux travaux de construction.

Après la diminution à 30 %, au lieu de 70 %, de la réfaction à opérer sur le taux de la TVA sur acquisition de terrain à bâtir et travaux de construction, la loi du 26 juillet 1991 (DDOEF) a ramené la taxation afférente à ces transactions dans le régime de droit commun par application du taux de 18,60 % (au lieu de 13 % auparavant).

Un système différencié a toutefois été mis en place : si les bailleurs privés subissent de plein fouet le passage au régime de droit commun, des taux préférentiels sont appliqués en Guadeloupe, Martinique et Réunion (7,50 %) et en Corse (8 %) et les cessions ou les apports de terrains à bâtir au bénéfice d'organismes de logement social sont taxés de 5,50 % (2,10 % dans les DOM, sauf en Guyane).

d) Imposition sur les plus-values

• Création en 1976.

• Allongement du délai au terme duquel les cessions d'immeubles sont exonérées de taxation sur les plus-values

L'abattement de 5 % par année de détention sur l'assiette imposable a, en effet, été ramené à 3 ½ % par la loi de finances pour 1991, ce qui a eu pour effet de porter de 22 à 32 ans la durée minimale de détention pour l'obtention de l'exonération de plus-value.

Cette mesure ne pouvait avoir pour conséquence que la rétention des terrains pendant 10 ans de plus et la raréfaction à due concurrence du marché foncier.

e) Impôt sur les grandes fortunes (IGF) et Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

• 1982 : Création de l'impôt sur les grandes fortunes rétabli en 1989 sous la forme de l'impôt de solidarité sur la fortune, dont l'élément prépondérant dans l'assiette est toujours constitué par les biens immobiliers (50,8 % du total pour l'impôt de 1991).

• A compter du paiement du 15 juin 1990, institution d'un taux de 1,5 % frappant les revenus supérieurs à 20 millions de francs s'appliquant à la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine excédant 40 millions de francs (42.520.000 francs en 1992). Cette aggravation, sans être spécifique aux immeubles, joue un rôle beaucoup plus dissuasif pour ces derniers dans la mesure où ils ne peuvent que très rarement être qualifiés de bien professionnels.

• Enfin, dans le cadre de la loi de finances pour 1991, relèvement du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune, de 70 à 85 % du total de l'impôt sur le revenu et de l'ISF. Cette mesure a surtout pénalisé les contribuables détenant un fort patrimoine immobilier et disposant de faibles revenus.

f) Impôt sur le revenu

• **Restrictions apportées à l'utilisation du dispositif Méhaignerie de réduction d'impôt pour investissement locatif**

Dans le cadre des lois de finances pour 1990 et 1992, les avantages fiscaux (réduction d'impôt de 10 % du prix d'acquisition pris en compte dans la limite d'un certain plafond) consentis aux investisseurs locatifs dans le cadre des plans Quilès et Méhaignerie ne sont que partiellement reconduits : cette possibilité de réduction est désormais étalée sur deux exercices fiscaux et ne peut intervenir pour un même contribuable qu'une seule fois par sous-période (première sous période : 1er janvier 1990-31 décembre 1992, seconde sous-période : 1er janvier 1993-31 décembre 1997).

g) Régime de déduction des dépenses afférentes à l'habitation principale.

• L'effet de l'imputation sur le revenu imposable d'un certain montant d'intérêt d'emprunts s'est affaibli au fil des années du fait de la réévaluation insuffisante du seuil de déductibilité. L'institution même d'un plafond de prise en compte des intérêts versés fixé à 9.000 francs par foyer, plus 1.500 francs par personne à charge, en a tout d'abord réduit la portée à compter de 1984. Un relèvement insuffisant est ensuite intervenu en 1985 : 15.000 francs + 2.000 francs par personne à charge.

Il faudra attendre le Plan Méhaignerie pour que le plafond de prise en compte des intérêts versés au titre des emprunts contractés pour l'achat d'un logement neuf soit doublé : 30.000 francs (pour les contribuables mariés) + 2.000 francs par personne à charge + 2.500 francs (2ème enfant) + 3.000 francs (à partir du 3ème enfant), avantage porté à 40.000 francs pour les couples mariés à compter du 18 septembre 1991.

Le plafond reste toutefois à 15.000 francs pour l'achat d'un logement ancien.

• **Des modalités d'imputation moins avantageuses**

L'article 3 de la loi de finances pour 1993 déplace l'imputation de la réduction d'impôt pratiquée au titre des dépenses de grosses réparations effectuées par le propriétaire occupant après le calcul de la décote appliquée le cas échéant au revenu imposable. Il a pour effet de minorer, pour les contribuables les plus modestes, l'avantage fiscal consenti.

• A l'autre bout de l'échelle des rémunérations, pour les prêts contractés et les dépenses payées à compter du 1er janvier 1990, l'avantage fiscal est réservé aux contribuables dont le revenu net imposable par part n'excède pas la limite inférieure de la douzième tranche du barème de l'impôt sur le revenu (223.450 francs pour les dépenses payées en 1991). Cette mesure est inutilement discriminatoire.

B. UTILISER LE LEVIER FISCAL POUR RETABLIR SUR LE LONG TERME L'INTERET DE L'INVESTISSEMENT LOGEMENT

- Il s'agit prioritairement de réhabiliter le rôle du secteur locatif privé qui, selon les termes mêmes du Conseil des impôts, "doit être traité comme une activité économique de production d'un service du logement"; l'impact attendu du dispositif proposé est d'abord d'ordre psychologique et s'inscrit dans le long terme.

- Par ailleurs, des "coups de pouce" temporaires sont suggérés dans un cadre cette fois nettement conjoncturel. Les auteurs de la proposition de loi ont toutefois entendu borner son action en ce domaine aux mesures qui leur paraissaient les plus efficaces compte tenu du marasme actuel. L'objectif est de garantir au secteur de l'immobilier une fiscalité pérenne et de portée générale.

1. Restaurer l'attrait du placement-pierre grâce à un relèvement sensible du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers et à la possibilité d'imputer le déficit foncier sur le revenu global

* Il convient, tout d'abord, d'enrayer le phénomène de régression du parc locatif privé en réduisant le risque de détention et en supprimant les distorsions de rendement générées par une fiscalité devenue, au fil des ans, extrêmement défavorable.

De ce point de vue, les auteurs de la proposition de loi estiment qu'il est nécessaire de régler en priorité le problème de la rentabilité de l'ensemble du parc locatif privé ancien ou nouveau.

Il est certes plus facile d'encourager l'investissement locatif que d'enrayer le désinvestissement. Le coût en est apparemment moindre puisque le stock comprend quatre millions de logements, alors que le flux annuel des constructions est seulement de quelques dizaines de milliers. On doit remarquer toutefois qu'au bout du compte, le solde reste lourdement négatif.

Le dispositif Quilès-Méhaignerie de réduction d'impôt pour investissement locatif était essentiellement une mesure

ponctuelle dont l'effet principal a été d'amplifier le mouvement de reprise amorcé en 1986. Selon les études conduites par le ministère de l'équipement et du logement, en liaison avec le CEREVE, il aurait eu un impact positif net dans le secteur de la construction locative qui aurait augmenté de ce fait de 8 600 logements par an entre 1985 et 1989, ce qui représente près du tiers de la reprise de la construction. Faut-il rappeler que dans le même temps, toutefois, le nombre des logements quittant le parc locatif privé était de près de 80 000 unités par an ?

Il apparaît, d'autre part, de plus en plus certain qu'une partie des logements mis ainsi sur le marché ne conservent pas leur fonction locative au-delà du minimum légal de six ans ou de la période pendant laquelle la fiscalité reste favorable, soit dix ans.

Les auteurs de la présente proposition de loi approuvent la déclaration de principe édictée par le Conseil des impôts, selon laquelle le dispositif de réduction d'impôt pour investissement locatif *"ne peut donc qu'orienter le flux d'investissement immobilier vers un secteur précis : aujourd'hui, les logements de petite dimension situés en région parisienne ; demain peut-être, le secteur locatif intermédiaire. Mais, c'est la raison même pour laquelle cette politique d'incitation fiscale doit faire l'objet d'un réexamen attentif. Car, en étant si incitative, elle conduit à laisser entier le problème de l'insuffisance de rentabilité du parc locatif ancien ou nouveau et de son renouvellement, d'autant que le coût de ces mesures, quoiqu'elles soient très sélectives (plus d'un milliard pour environ 10 000 logements de plus) en interdit la généralisation.*

En outre, elle vient accentuer les caractéristiques contestables de la fiscalité immobilière, trop compartimentée et de faible neutralité. Aussi est-ce plutôt vers un réaménagement d'ensemble du dispositif fiscal appliqué à l'immobilier locatif" qu'il est préconisé d'aller.

* La présente proposition de loi préconise donc l'adoption d'une première mesure d'un poids psychologique considérable, seule susceptible d'enrayer de façon radicale le mouvement de désaffectation des bailleurs du secteur privé : le relèvement à 15 % au moins, dans un premier temps, du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, de manière à conférer à nouveau à ce dispositif le caractère de dépense fiscale.

Selon les estimations faites par le Crédit foncier de France, le coût d'un accroissement de 7 points du taux de la déduction forfaitaire serait d'un peu plus de 2 milliards de francs. En effet, en retenant une masse de loyers bruts versés aux ménages de 80 milliards de francs et un taux moyen d'imposition marginale de

35 %, chaque point de déduction forfaitaire en plus représente près de 300 millions de francs de moins-values fiscales pour l'Etat.

On doit toutefois mettre en face de cette enveloppe de 2 milliards, le coût du dispositif Quilès-Méhaignerie en 1993, soit 1,3 milliard de francs, et celui de la fixation du taux de la déduction forfaitaire à 35 % ou 25 % pour les revenus des propriétés urbaines neuves affectées à usage d'habitation principale, soit 250 millions de francs.

Il n'est certes pas question, pour des motifs psychologiques, de prévoir un terme anticipé pour la déduction fiscale au titre de l'investissement locatif dans le neuf. Il ne sera toutefois pas souhaitable d'en prévoir le prolongement au-delà du 31 décembre 1997.

* Le texte qui vous est soumis propose également de revenir sur l'interdiction de principe, en vigueur depuis 1977, de pratiquer l'imputation du déficit foncier sur le revenu global.

La déduction du déficit foncier du revenu global serait, en effet, accordée à tout propriétaire respectant les conditions au terme desquelles les bénéficiaires d'opérations "Malraux" sont les seuls aujourd'hui à jouir du droit d'imputer le déficit tiré de la détention d'un immeuble locatif sur l'ensemble de leur revenu :

- engagement de louer nu à usage de résidence principale du locataire les locaux concernés ;

- conclusion d'une convention entre l'Etat et le propriétaire qui fixera les montants maximaux du loyer et des ressources du locataire sous un plafond permettant de conférer aux locaux loués le caractère de logements intermédiaires.

Le bénéfice du présent dispositif serait toutefois exclusif de celui d'autres avantages fiscaux :

- l'exonération des revenus fonciers provenant de la location de certains logements antérieurement inoccupés (article 91 de la loi de finances pour 1993) ;

- la déduction Quilès-Méhaignerie pour l'investissement locatif neuf.

L'objectif de la proposition de loi est d'offrir au contribuable une alternative et de provoquer ainsi la substitution lente d'un mécanisme essentiellement conjoncturel (le "Quilès-Méhaignerie") par un avantage fiscal pérenne et de portée plus

générale puisqu'il vaudra tant pour la construction neuve que pour l'ancien.

Le dispositif proposé ne porterait, en outre, que sur les flux futurs et excluerait les stocks de déficits non encore imputés.

Le coût de la mesure évalué par le service de législation fiscale serait de 1,8 milliard de francs en année pleine. Cette évaluation n'inclut pas toutefois l'impact de la contrepartie imposée au bénéficiaire en terme de plafonnement du loyer. Au total, le montant de la moins-value pour l'Etat pourrait s'élever à 1,5 milliard de francs.

* Le coût final du dispositif proposé par votre commission afin d'enrayer la disparition du secteur locatif privé est donc modéré au regard des enjeux et surtout de l'efficacité qui en est attendue :

- Déduction forfaitaire à 15 %	- 2,0 Mds F	
- Imputation du déficit foncier sur le revenu global	- 1,5 Md F	
- Disparition du Quilès-Méhaignerie en 1998		+ 1,5 Md F
Solde : - 2,0 Mds F		

2. Rétablir la fluidité du marché immobilier par un retour à l'exonération d'imposition sur les plus-values au-delà du délai de 22 ans et un allègement des droits de mutation

• La mesure, adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 1991, portant accroissement de la cotisation d'impôt sur les plus-values immobilières par l'allongement de 22 ans à 32 ans du délai au terme duquel le vendeur est exonéré de tout versement à l'Etat, a eu un impact psychologique grave, même s'il fut sans commune mesure, semble-t-il, avec les conséquences financières réelles pour la majorité des détenteurs de patrimoine immobilier.

Il apparaît également que le gain budgétaire a été dérisoire de même que l'espoir d'inciter par ce biais à la conservation du patrimoine.

Les auteurs de la présente proposition de loi sont donc convaincus qu'un assouplissement de la législation à l'égard de toutes les plus-values non spéculatives (donc assorti

d'un seuil de détention fixé entre deux et cinq ans) aurait un coût très faible, voire symbolique, mais un impact psychologique fort. Elle préconise donc, dans un premier temps, un retour immédiat à la situation qui prévalait avant le 1er janvier 1991 (délai d'exonération des plus-values fixé, à nouveau, à 22 ans).

• Au-delà, les auteurs de la proposition de loi souhaitent que soient explorées les voies d'un allègement substantiel des droits de mutation dans le respect de l'autonomie financière des collectivités locales.

Traditionnellement faible, la mobilité résidentielle des français n'a cessé de se dégrader depuis un quart de siècle. Les statistiques des trois derniers recensements font ainsi apparaître une baisse du taux annuel de migration (1) en France, qui est passé de 10,4 % entre 1968 et 1978 (contre 12 % au Royaume-Uni et 19 % aux Etats-Unis pour la même période), à 8,2 % entre 1975 et 1982, puis 7,5 % entre 1982 et 1990. Parallèlement, les acquisitions de résidences principales imputables à des motifs de décohabitation n'ont cessé de diminuer ces dernières années, passant, selon les chiffres de la Commission sur le financement du logement, de 116 000 entre 1968 et 1975 à 100 000 entre 1975 et 1982.

L'une des conséquences, indirecte certes, mais extrêmement coûteuse dans le contexte actuel, est d'entraver le fonctionnement normal du marché de l'emploi. Ainsi que le souligne le Centre d'information sur l'épargne et le crédit dans son étude précitée, un indicateur de cette rigidité du marché du travail réside dans la dispersion des taux de chômage régionaux. Il a ainsi calculé, à partir des statistiques de l'INSEE et du Central Statistical Office à Londres, la variance des taux de chômage : cet indicateur est deux fois plus élevé en France qu'au Royaume-Uni.

Selon le Centre d'information sur l'épargne et le crédit (C.I.E.C.), les collectivités locales, les départements en particulier, doivent pouvoir tenter une baisse progressive des droits de mutation : celle-ci entraînerait certes un manque à gagner, mais elle aurait trois conséquences favorables sur le marché immobilier et donc indirectement sur les recettes fiscales. En premier lieu, les ménages qui ont déjà pris la décision d'acquérir un bien immobilier, pourraient allouer une somme plus importante que prévue à cet achat. Ensuite, les ménages qu'un niveau élevé des prix empêchait de devenir propriétaires, pourraient se porter acquéreurs d'un bien immobilier, l'allègement de la fiscalité abaissant le coût d'une accession à la propriété en-dessous de leur seuil de décision. Enfin, la baisse des droits de mutation pourrait créer un choc psychologique favorable

1. Ce taux mesure la proportion des ménages ayant changé de logement pendant la période séparant deux recensements successifs

pour des ménages qui n'avaient jamais, jusqu'à aujourd'hui, envisagé l'éventualité d'une acquisition immobilière.

Dans le cas le plus favorable, une forte progression de la base imposable permettrait de compenser tout ou partie de l'abaissement des taux. Il est toutefois nécessaire, en préalable à toute décision autoritaire, de connaître avec précision, pour chaque département, le degré d'élasticité de la demande par rapport aux prix.

Le Centre d'information sur l'épargne et le crédit a ainsi évalué le coût de l'hypothèse la plus défavorable, celle selon laquelle la diminution des droits de mutation ne générerait aucune transaction supplémentaire, les acquéreurs qui en bénéficient affectant le surplus à un autre poste de dépense. En 1990, en effet, les droits départementaux ont représenté 12,7 milliards de francs (1), pour un taux moyen de 5 % : avec un taux de 2 % (respectivement de 1 %), ces droits auraient été de 5,2 milliards de francs (respectivement de 2,7 milliards de francs), correspondant à un manque à gagner de 7,5 milliards de francs (respectivement 10 milliards de francs) pour les départements.

Ces montants sont donc très élevés puisqu'ils représentent 8,5 % (respectivement 11,4 %) des recettes départementales.

Une expérience "grandeur nature" devrait d'ailleurs être engagée dans le cadre de la loi de finances pour 1993 qui autorise, sans les y contraindre, les conseils généraux à instituer un abattement plafonné à 300 000 francs sur l'assiette de la taxe départementale pour les acquisitions d'immeubles d'habitation. Une application maximale du dispositif proposé se traduirait par une diminution de fait de moitié du taux moyen des droits (de 5 % à 2,5 %)(2). Il restera donc aux collectivités concernées à être très attentives aux effets éventuellement positifs engendrés par l'abattement : c'est du succès de cette expérience que dépendra le prolongement du processus de réduction des droits de mutation.

1.12 milliards de francs en 1991. Mais l'ensemble du produit perçu par les départements pour cet exercice n'est pas encore connu.

2. En supposant que tous les départements autorisent un abattement maximum, la base fiscale serait réduite de 120 milliards de francs et les recettes départementales de plus de 6 milliards de francs, ce qui équivaut effectivement à une diminution de moitié du taux moyen des droits.

3. Réduire le coût de l'accession à la propriété par une amélioration du régime de déductibilité des intérêts d'emprunt

La présente proposition de loi part du primat du rôle des taux d'intérêt dans le fonctionnement d'une économie ouverte comme l'est l'économie française. Elle exprime donc la conviction que toute politique de soutien direct à l'activité économique doit impérativement tenir compte de l'état réel de fonctionnement des marchés financiers. De ce point de vue, le principal souci du Gouvernement réside dans l'application d'une politique monétaire stable et dans la réduction des déficits publics permettant une convergence des performances économiques des Etats et, à terme, une détente des taux d'intérêt.

Les propositions qu'elle énonce pour une relance de l'accession ne devront ainsi être mises en place que si, et dans la mesure où, les taux d'intérêt entament effectivement un mouvement de baisse : elles forment, en effet, d'excellentes mesures d'accompagnement susceptibles d'accélérer un mouvement de reprise de la croissance.

A contrario, il serait coupable de ne pas les mettre en oeuvre alors que le début de l'année 1993 laisse déjà présager une nette tendance à la baisse des taux d'intérêt.

Il conviendrait donc de majorer, à titre temporaire (1er mai 1993-31 décembre 1994), les paramètres de la réduction d'impôt sur le revenu pratiquée au titre des intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition, la construction ou les grosses réparations du logement principal en portant :

- le plafond des intérêts d'emprunt pris en compte pour la réduction d'impôt de 15.000 à 30.000 francs pour les couples soumis à imposition commune ; en outre, la majoration complémentaire de 500 francs pour le deuxième enfant et de 1.000 francs par enfant à partir du troisième serait généralisée à tous les emprunts ;

- le plafond spécifique "construction neuve" de 40.000 à 50.000 francs pour les couples mariés et de 20.000 à 25.000 francs pour les célibataires, les veufs et les divorcés ;

- le taux de la réduction d'impôt de 25 % à 35 % des intérêts ainsi plafonnés,

• la durée de réduction de 5 à 10 ans.

Enfin, le régime discriminatoire institué au 1er janvier 1990 tendant à exclure du bénéfice de la réduction d'impôt les contribuables de la douzième tranche de l'impôt sur le revenu serait, lui, définitivement abrogé.

Selon les calculs effectués par la Commission des finances du Sénat, à partir des éléments fournis par le service de législation fiscale et le Crédit foncier de France, cette mesure entraînera :

- la construction de 12.250 logements neufs supplémentaires, toutes choses égales par ailleurs, sur les deux années 1993 et 1994. En effet, l'avantage consenti équivaut à une bonification du taux d'intérêt actuariel de 1,4 point. Or, les spécialistes estiment qu'un point de taux en moins représente 5.000 logements. Il y aura donc 7.000 logements neufs supplémentaires en 1994 et 5.250 pour les neuf derniers mois de 1993 ;

- un accroissement des transactions dans l'ancien de 26.250 unités, toutes choses égales par ailleurs, sur les deux années 1993 et 1994. L'avantage consenti équivaut cette fois à une bonification du taux d'intérêt de 1,9 point, un point de taux représentant, en principe, 8.000 transactions dans l'ancien (11.250 en 1993 et 15.000 en 1994).

On notera que, hors secteur social, le nombre des accédants à la propriété a été, en 1992, de 110.000 dans le neuf et de 230.000 dans l'ancien (1). La mesure proposée engendre, toutes choses égales par ailleurs, un gain en année pleine de :

- 6,4 % pour la construction neuve,
- 6,5 % pour l'achat dans l'ancien.

Les différentes variables ont été "calibrées" afin de rechercher le meilleur rapport coût-rendement. En effet :

- le montant moyen d'intérêts d'emprunts payés par les accédants dans l'ancien est de 27.900 francs ; le passage du plafond à 30.000 francs pour les couples mariés devrait permettre d'ouvrir le dispositif au plus grand nombre alors que son efficacité souffre du retard accumulé par rapport au dispositif en faveur du neuf ;

- le montant moyen d'intérêts d'emprunts payés par les accédants dans le neuf est, lui, déjà de 40.300 francs ; une forte majoration du plafond risquait donc d'avoir un impact faible.

1. A l'exclusion des accédants achetant leur logement au comptant.

En face, la collectivité devrait réaliser un gain non négligeable au cours des deux années pendant lesquelles le contribuable pourra bénéficier de l'avantage consenti. Au-delà, le coût brut devrait être amorti par les rentrées liées à la reprise.

- Le dispositif coûtera, en termes de moins-values pour l'Etat, 915 millions de francs la première année, c'est-à-dire à partir de 1994 seulement, et 2,6 milliards de francs en année pleine, soit de 1996 jusqu'en 2003 (1).

- Le gain en termes de taxe à la valeur ajoutée sera immédiat : 630 millions de francs en 1993 et 910 millions de francs en année pleine, soit en 1994 (sur la base de 130.000 francs par logement neuf). Le produit supplémentaire tiré des travaux réalisés pour un achat dans l'ancien n'a pu être évalué : il ne devrait pas être négligeable et viendra s'ajouter à ce qui n'est qu'une base de référence.

Enfin, sur le fondement de l'équation "1 logement neuf égal 1,5 emploi", le gain social pour la collectivité s'établira à 600 millions de francs par an en 1993 et 1994 (sur la base d'un coût UNEDIC de 60.000 francs par an par chômeur).

En marge de ce dispositif fiscal, les auteurs de la proposition de loi considèrent que le nouveau gouvernement devrait prévoir, au titre de l'action conjoncturelle, une enveloppe supplémentaire de 25.000 prêts aidés d'accession à la propriété venant s'ajouter aux 35.000 PAP déjà programmés pour 1993.

Ce type de mesure présente, en effet, l'avantage d'avoir un impact rapide sur l'activité. Elle induit, en outre, une "mobilité par le haut" dans le secteur HLM : 35 % des accédants PAP libèrent un logement HLM. Elle doit toutefois, pour être efficace être accompagnée d'un assouplissement de la réglementation relative aux plafonds et surtout, comme la précédente, être couplée avec une baisse des taux.

1. Le coût de la réintégration des contribuables de la douzième tranche n'a pas ici été pris en compte. Il est, en effet, mineur : 41 millions de francs par an.

Selon les calculs effectués par la Fédération nationale du bâtiment (FNB), si l'on admet une efficacité de 50 % (une fois sur deux un autre prêt aurait été substitué à un PAP), 12.500 opérations supplémentaires pourraient être engagées, soit :

- un coût budgétaire total de 1,2 milliard de francs donnant lieu à inscription de crédits de paiement pour un montant de 900 millions de francs en 1994 et 300 millions de francs en 1995 ;

- une plus-value globale en terme de TVA estimée à 1.150 millions de francs.

Encore le coût budgétaire du PAP était-il évalué à 50.000 francs au moment où ces évaluations ont été faites. La baisse importante survenue sur les taux longs ces derniers mois devrait l'avoir réduit dans des proportions sensibles.

Ce dispositif exceptionnel resterait ainsi compatible avec l'objectif permanent de maîtrise de l'évolution du coût budgétaire des aides au logement.

III - LE GRAND CHANTIER DU FINANCEMENT DE L'IMMOBILIER : UN DEFI CRUCIAL POUR LES PROCHAINS MOIS

Au-delà de la question du statut fiscal du logement et des mesures de relance souhaitables, d'autres échéances sont à prévoir :

- l'apparition d'un résultat négatif dans la gestion du livret A ;

- une crise bancaire consécutive au poids de l'encours douteux sur l'immobilier d'entreprise ;

- la nécessité de plus en plus pressante d'une gestion des aides à la construction plus proche du terrain.

Elles ont toutes trait au financement de l'immobilier. Elles ne présentent toutefois pas toutes le même degré d'urgence et n'appellent pas toutes les mêmes solutions.

Ainsi, une action rapide de sauvetage du livret A par les pouvoirs publics paraît s'imposer. La crise de l'immobilier de bureau nécessite également certainement l'adoption de mesures drastiques ; mais les auteurs de la présente proposition de loi estiment qu'il

revient aux professionnels et au système bancaire seuls de trouver les voies d'une meilleure régulation de ce type d'activité. Enfin, la décentralisation des aides à la pierre pourra être engagée sur un plus long terme, au cours de la législature.

A. LA FIN DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL PAR LE LIVRET A EST POUR TRES BIENTOT

L'équilibre à long terme du financement du logement social repose, en effet, sur deux équilibres liés : respectivement, celui du bilan et celui du compte de résultat du livret A.

Bilan simplifié du livret A

Charges	Revenus
• Charges sur dépôts	• Revenus des prêts
• Intérêts des emprunts	• Revenus des actifs financiers

Compte de résultat simplifié du livret A

Actif	Passif
• Encours de prêts	• Dépôts sur livret A, y compris les intérêts capitalisés
• Placements financiers destinés à assurer la liquidité du livret A	• Emprunts éventuels

A l'horizon d'une vingtaine d'années, l'encours de prêts sera uniquement constitué de prêts au logement social. Les autres prêts, notamment ceux octroyés aux collectivités locales, auront alors été soit amortis, soit "titrisés" (les créances auront été cédées à un tiers moyennant une décote) pour faire face à la décollecte du livret A. En admettant que l'enveloppe de prêts au logement social se maintienne à son niveau actuel, soit environ 28 milliards de francs par an, hypothèse qui implique déjà une certaine érosion en francs

constants, l'encours de prêts au logement social devrait atteindre 450 milliards de francs en 2005 (1). Le taux d'intérêt moyen de cet encours serait, en conséquence, le taux actuel des prêts au logement social PLA, soit 5,8 %, cependant que le coût de la ressource livret A est estimé à 5,65 % (rémunération des dépôts au taux de 4,5 % et coût de la collecte).

Dans ces conditions, ainsi que le note le rapport Geindre, l'équilibre du système en termes de bilan et de résultat impliquerait, toutes choses égales par ailleurs, que le niveau des dépôts reste au moins égal à l'encours de prêts, le recours à l'emprunt assurant par ailleurs le ratio de liquidité nécessaire. Une chute du livret A en-deçà du niveau de 450 milliards de francs déséquilibrerait donc le système.

Or, la poursuite au même rythme de la décollecte actuelle -estimée entre 50 et 60 milliards de francs- devrait aboutir à un encours de livret A de l'ordre de 300 milliards de francs en 2005. Le bilan simplifié du livret A se présenterait ainsi :

**Hypothèse de bilan du livret A au rythme actuel de décollecte en 2005
(toutes choses égales par ailleurs)**

Actif	Passif
Prêts = 450 milliards de francs	Dépôts = 300 milliards de francs
Liquidités = 50 milliards de francs	Emprunts = 200 milliards de francs

Le compte de résultat serait le suivant, sur la base d'un coût des emprunts contractés de 9 % et d'un rendement identique des placements financiers.

**Hypothèse de compte de résultat du livret A
au rythme actuel de décollecte en 2005
(toutes choses égales par ailleurs)**

Charges	Revenus
Charges sur dépôts = 17 milliards de francs	Revenus des prêts = 26 milliards de francs
Intérêts des emprunts = 18 milliards de francs	Revenus des placements = 4,5 milliards de francs

1. L'encours du livret A était de 656 milliards de francs au 31 décembre 1992.

Le solde négatif s'élèverait à 4,5 milliards de francs et serait précédé par d'autres résultats négatifs.

Compte tenu de l'inertie du système, c'est donc pratiquement dès maintenant qu'il conviendrait d'agir pour faire face à une décollecte massive. Si l'on veut, en effet, que l'encours de prêts ne soit plus que de 300 milliards de francs en 2005, il sera nécessaire :

- soit d'arrêter la distribution de prêts au logement social en quatre ans dès 1998 ; dans l'hypothèse où les ressources du livret A devraient se réduire à 250 milliards de francs, c'est même dès 1995 qu'il faudra amorcer l'arrêt des prêts ;

- soit de réduire de moitié l'enveloppe de prêts (à 14 milliards de francs) à partir de 1995.

Les conséquences de la situation actuelle sont donc dramatiques : l'avenir du logement social, l'une des poutres maîtresses du parc immobilier, dépend de la mise en oeuvre la plus rapide possible d'alternatives efficaces au scénario catastrophe esquissé dans l'encadré ci-dessus.

Ces alternatives qui vont du moins acceptable au plus facilement envisageable, sont les suivantes :

1. Le taux d'intérêt de l'ensemble des prêts au logement social est relevé afin de procurer des revenus suffisants pour équilibrer la gestion du livret A. Si l'on retient le scénario d'un encours de dépôts de 300 milliards de francs en 2005, il faudrait théoriquement relever le taux du stock de prêts de 5,8 % à 6,8 % pour combler les 4,5 milliards de francs de pertes évoquées. Cette solution reviendrait toutefois à imposer une hausse uniforme d'environ 10 % de l'ensemble des loyers HLM.

2. Les collectivités locales sont invitées à apporter des subventions complémentaires. On notera, sur ce point, que les communes, les départements et les régions financent d'une façon ou d'une autre une part grandissante du parc social immobilier (1) et que ce nouveau transfert de charges est exclu dès lors que l'Etat entend conserver le logement dans le champ de ses compétences.

1. Voir infra page 39.

3. L'Etat accepte d'inscrire à son budget des subventions complémentaires permettant de bonifier les emprunts nécessaires pour continuer de prêter au logement social au même niveau qu'actuellement. On voit bien que cette solution coûteuse ne permettrait de surcroît, pas plus que les précédentes, de s'attaquer à la racine du mal, c'est-à-dire au mouvement de décollecte.

4. Des ressources nouvelles permettant de compléter le livret A dans des conditions aussi avantageuses peuvent être dégagées.

Le rapport Geindre, ainsi que l'Association française des établissements de crédit (AFEC) proposait notamment d'adjoindre à la ressource actuelle les fonds des notaires déposés à la Caisse des dépôts et consignations. Les résultats du placement de ces fonds qui seraient de l'ordre de 2 milliards de francs et sont aujourd'hui utilisés par la section générale de la Caisse pourraient également servir à bonifier un recours éventuel à l'emprunt.

Cette proposition doit être sérieusement étudiée par les pouvoirs publics : d'une part, il s'agit d'une ressource très peu coûteuse puisque ces fonds ne sont rémunérés qu'au taux de 1 % ; d'autre part, il ne paraît pas très normal que les fonds des notaires, qui constituent une source "captive" des fonds propres de la Section générale, contribuent ainsi au développement de l'activité de groupe financier de la Caisse des dépôts. La faiblesse de la rémunération de ces dépôts justifierait un emploi d'intérêt général.

Les auteurs de la présente proposition de loi sont, en revanche, sensibles aux arguments qui s'opposent à une banalisation du livret A. Deux écueils paraissent, en effet, difficiles à éviter : un détournement de la ressource livret A vers les produits similaires proposés par les autres réseaux bancaires sans qu'il y ait toutefois création de flux nouveaux ; la mise à l'écart des épargnants les plus modestes, la concurrence contraignant l'ensemble des réseaux collecteurs à éliminer les comptes à faibles dépôts, ceux dont la gestion est proportionnellement la plus coûteuse. Un tel mouvement se traduirait vraisemblablement par un appauvrissement net de l'encours.

5. L'encours du livret A est maintenu à un niveau plancher de 450 milliards de francs. Cela suppose, dans les plus brefs délais, une action ferme afin de réduire l'écart de rendement entre le livret A et les actifs mieux rémunérés, notamment les O.P.C.V.M. monétaires.

Deux formules ont ainsi été évoquées par la mission Geindre avec les responsables des réseaux collecteurs et les

organismes de HLM. La première, la "prime de fidélité" proposée au printemps 1992, consistait à accorder, à l'issue d'une année n, deux points de rémunération supplémentaire aux déposants, assis sur l'encours moyen de l'année n-1, à condition que l'encours moyen de l'année n soit égal à au moins 109 % de celui de n-1. Son coût était toutefois évalué par la Caisse des dépôts à 7 milliards de francs.

Une deuxième formule a été suggérée : elle consisterait à différencier la rémunération en fonction du montant du dépôt. La tranche inférieure à 25.000 francs resterait rémunérée à 4,5 %, celle comprise entre 25.000 francs et 50.000 francs bénéficierait d'un complément de 0,5 %, enfin la fraction des dépôts supérieure à 50.000 francs aurait un intérêt supplémentaire de 1,5 %, voyant ainsi son rendement porté à 6 %, soit un niveau très acceptable au regard des placements concurrents. Cette formule de prime aurait un coût évalué (à partir des calculs du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance) à 3 milliards de francs, et pourrait avoir un impact important au vu des sondages réalisés.

*

* *

Au-delà de ces quelques alternatives, les auteurs de la présente proposition de loi estiment qu'il est impératif d'arrêter immédiatement le prélèvement que l'État opère annuellement sur le résultat du livret A.

On rappellera que les montants transférés sur le budget de l'Etat depuis 1984, décidés annuellement en loi de finances, atteignent un total de 177,6 milliards de francs (1), selon une reconstitution effectuée par la Caisse des dépôts et consignations.

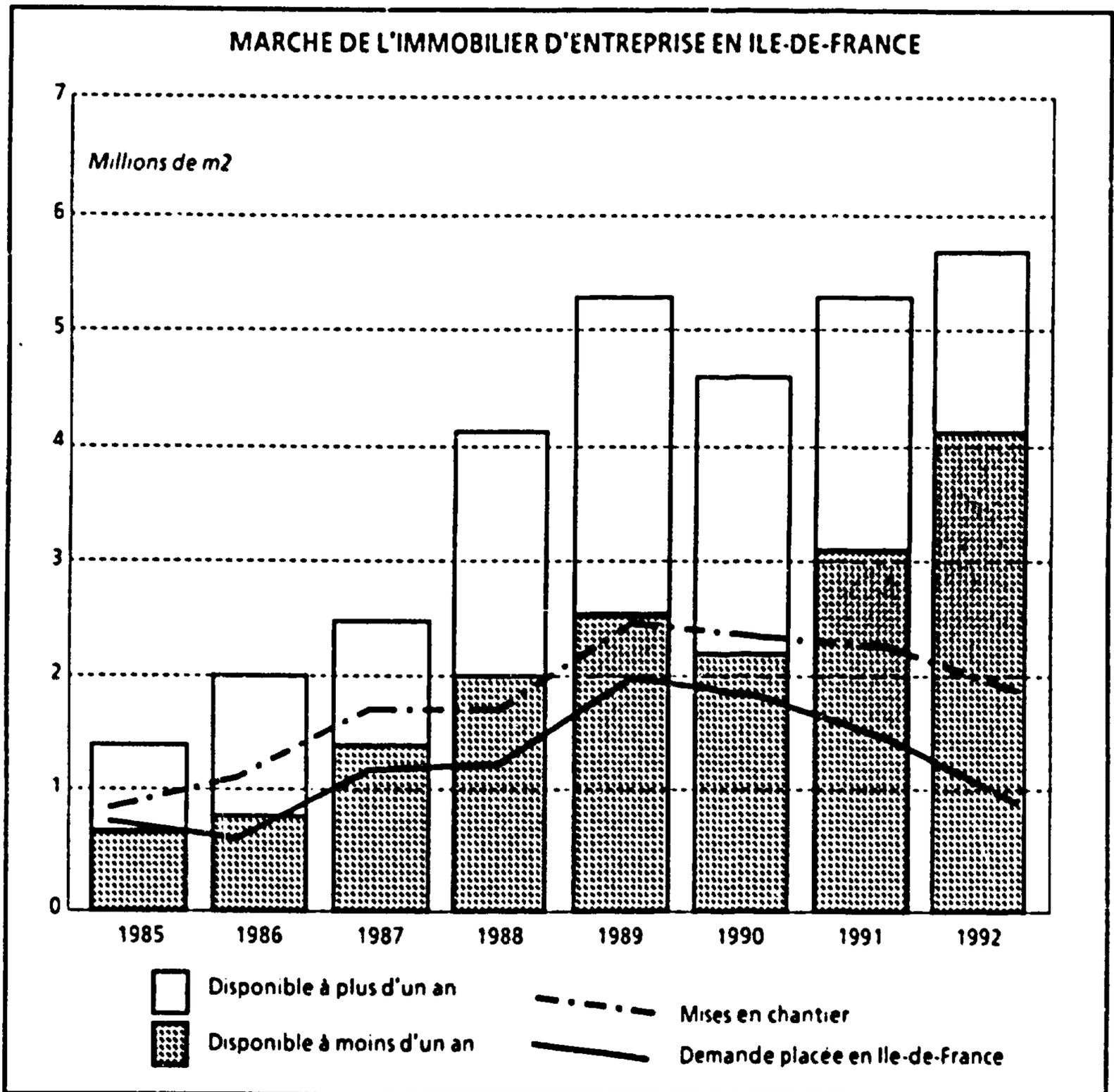
B. LA CRISE DES BUREAUX PEUT ÊTRE RESOLUE SANS L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

L'aspect le plus spectaculaire de la crise conjoncturelle que traverse aujourd'hui l'immobilier est l'effondrement du marché des bureaux, notamment en région parisienne.

Le graphique ci-dessous révèle que le stock disponible à moins d'un an devrait atteindre, en Ile-de-France, 4,5 millions de m² d'ici la fin de l'année 1993 et l'ensemble du stock disponible près de

1. Dont 21,9 milliards de francs en 1991, plus fort versement effectué, 17,7 milliards en 1992 et 16,4 milliards en 1993.

6 millions de m² à la même date. Le taux de vacance crèverait ainsi largement les 10 % pour atteindre 12 à 15 %.



Les investisseurs, le système bancaire qui les a soutenus, ont agi, c'est le moins que l'on puisse dire, sur la foi d'anticipations exagérément optimistes.

En effet, entre le milieu des années 1980 et la fin de cette décennie, le total des surfaces de bureaux mises en chantier en moyenne chaque année a plus que doublé, passant à 2,5 millions de mètres carrés. En 1992 encore, près de 2 millions de mètres carrés supplémentaires ont été offerts malgré l'évidence de la crise.

Or, dans le même temps, la demande dite "placée", correspondant au nombre des acquéreurs potentiels sûrs, a été constamment en retrait par rapport à l'offre. Un net décrochage est même apparu en 1990 : alors que les mises en chantier se stabilisaient à un niveau élevé, la baisse du taux de croissance des emplois dans le

tertiaire, voire l'apparition d'une croissance négative de ce taux en 1992, ont entraîné une décrue importante de la demande placée.

L'avenir reste, de ce point de vue, tout à fait préoccupant. La croissance des emplois dans le secteur tertiaire ne devrait, en effet, atteindre que :

- 1 % en 1993 et 1994,
- 3 % en 1995,
- 4 % en 1996.

Or, une croissance annuelle de 4% correspond à une demande "placée" de l'ordre de 1 à 1,5 million de mètres carrés. Il est clair, dans ces conditions, que la situation de surproduction actuellement constatée ne peut que s'aggraver dans des proportions bien plus grandes que celles déjà atteintes.

Pour autant, une action publique est-elle nécessaire? Au terme des auditions auxquelles a procédé la Commission des finances du Sénat, les auteurs de la présente proposition de loi, tous membres de ladite Commission, ne le pensent pas!

Sur le plan des principes tout d'abord: la crise de l'immobilier d'entreprise est la conséquence d'un phénomène classique d'inadaptation de l'offre à la demande. Il serait antiéconomique que l'Etat intervienne en vue de stimuler artificiellement l'une ou l'autre composante du marché à contre courant des besoins qui s'y manifestent aujourd'hui.

Toute autre est la situation du logement: la crise tient cette fois, non à l'inadéquation des niveaux respectifs de l'offre et de la demande mais à l'insolvabilité de cette demande. Ce constat justifie une intervention ciblée des pouvoirs publics en vue de débloquent une situation que le libre jeu des mécanismes du marché laisserait se dégrader encore un peu plus.

Sur le plan de l'opportunité ensuite: l'apurement exécuté à la charge de la collectivité nationale d'opérations privées qui se sont avérées désastreuses ne peut reposer que sur de solides arguments économiques. C'est dans la mesure où les enchaînement déflationnistes décrits plus haut seraient à l'oeuvre qu'une intervention publique pourrait être envisagée. Sur ce point, il convient de préciser que la commission bancaire qui a réalisé une étude d'ensemble -tenue secrète pour des raisons évidentes- sur les conséquences de la crise immobilière sur les bilans des établissements de crédit, a donné certaines instructions aux commissaires aux

comptes afin que les banques évaluent au mieux le risque lié à l'encours sur l'immobilier d'entreprise. Le gouverneur de la Banque de France, président de la commission bancaire, n'a toutefois pas à ce jour alerté les pouvoirs publics au sujet de la mise en oeuvre d'une mécanique déflationniste.

Dans le même ordre d'idée, M. Michel Rouger, président du tribunal de commerce de Paris, auditionné par la Commission des finances, a estimé qu'aucune mesure de sauvetage publique n'était justifiée et que les professionnels et le système bancaire avaient eux-mêmes les moyens de gérer cette crise. Dont acte.

C. LE TRANSFERT ACCRU DE CHARGES VERS LES COLLECTIVITES LOCALES IMPOSE LA DECENTRALISATION A TERME DES MECANISMES D'AIDE A LA PIERRE

*Le poids des financements complémentaires est aujourd'hui déterminant dans la construction de logements :

- Le total des financements complémentaires aux subventions du budget de l'État et au Livret A, s'élève, pour les 60 000 prêts locatifs aidés distribués par la Caisse des dépôts et consignations, à environ 4 milliards de francs, soit 15 % d'un investissement total de 25,5 milliards de francs, en 1991, sur la base des prix de revient apparents reflétés par les décisions administratives de financement.

Ces investissements ont, en outre, bénéficié pour partie d'apports fonciers gratuits ou à coût minoré, ainsi que de financements non aidés de charges foncières.

Aussi, évaluée au coût du marché, la masse complète des financements complémentaires actuellement assurés (aide au financement de la charge foncière comprise) serait, en fait, de 7 milliards de francs, soit environ 25 % d'un investissement total d'un montant de 29 milliards de francs.

En ce qui concerne les PLA d'insertion, les apports complémentaires sont de l'ordre de 600 millions de francs, soit 30 % de l'investissement total financé en 1991.

A ce total, il faut encore ajouter la part d'autofinancement étalé dans le temps, apportée sous forme de péréquation du parc HLM ancien au profit de la construction neuve, et que l'on peut évaluer à environ 2 milliards de francs par an.

- Le financement des investissements de rénovation et d'amélioration du parc social I.H.M., qui porte sur environ 10 milliards de francs par an, est assuré grâce à l'apport régulier de 2 milliards de francs de financements complémentaires aux aides budgétaires à la pierre et de circuit, soit pour une part sensiblement égale à celle des subventions de l'Etat.

- La relance du financement du logement locatif intermédiaire n'a été rendue possible, ces derniers mois, que par le recours, dans des proportions considérables, à des financements complémentaires aux financements de circuits. Ces derniers, en effet, sont apparus de plus en plus limités en volume. Quant à l'Etat, lorsqu'il intervient, il se contente de verser une subvention de surcharge foncière. Ces caractéristiques expliquent le faible développement de ce type de construction jusqu'à présent.

*Le rôle joué par les collectivités locales dans cet ensemble est lui-même considérable. Il ressort pour 1990, année recensée la plus récente, un montant total d'aides directes, hors garanties d'emprunts et hors aides à la personne, de 1,7 milliard de francs dont 900 millions de francs de subventions, et 700 millions de francs de prêts et avances. Ces aides se répartissaient ainsi entre collectivités :

- communes : 950 millions de francs (28 % de leurs interventions directes)
- départements : 370 millions de francs (14 % de leurs interventions directes)
- régions : 360 millions de francs (12 % de leurs interventions directes)

Il est évident que ces chiffres, ne serait-ce que du fait de classifications imprécises, ne rendent pas compte de toutes les interventions des collectivités locales et que des approfondissements seraient nécessaires. Notamment, les apports de terrains ne sont pas ici pris en compte.

Les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent appeler l'attention sur un phénomène majeur qui ne pourra que s'amplifier dans les années à venir : l'enrôlement progressif, tantôt volontaire, tantôt contraint, des collectivités locales dans le financement de la politique de l'habitat sous la pression d'un Etat sans cesse appauvri.

Or, il est regrettable que les règles du jeu de ce lent mouvement de substitution leur soient imposées de l'extérieur, sans concertation. Plan d'urgence pour l'Ile-de-France, loi Besson sur le droit au logement, loi du 13 mai 1991 sur la solidarité entre les

communes, loi d'orientation sur la ville destinée à assurer un meilleur équilibre entre les formes d'habitat, d'une façon générale, politique du logement social : tous ces textes et procédures créent des contraintes et des organes de décision pour gérer ces contraintes, où les collectivités locales sont présentes et sommées de participer au moyen d'espèces sonnantes et trébuchantes sans avoir aucune maîtrise sur l'effort financier qu'elles devront fournir puisque celui-ci est, en fait, fixé par l'Etat.

Cette participation à la politique du logement est, sans doute, de plus en plus souhaitée par nombre de collectivités elles-mêmes, mais elles réclament la maîtrise de leurs choix en la matière et ne souhaitent pas devoir se substituer à un Etat défaillant qui garderait la haute main sur la réglementation et la distribution des aides.

La Commission des finances du Sénat a ainsi émis le vœu, dès l'examen du projet de loi de finances initiale pour 1992, que soit délégué aux autorités locales le soin d'adapter les normes, les financements, les plafonds de loyers et de revenus en matière d'aide à la pierre, voire d'accorder elles-mêmes les aides à la personne, même si cela devait être à l'intérieur de fourchettes arrêtées par l'Etat.

* * *

Les auteurs de la présente proposition de loi ont désigné les grands secteurs que les pouvoirs publics devront impérativement explorer dans les prochains mois s'agissant du financement du logement.

Les mesures proposées dans l'immédiat sont exclusivement fiscales et constituent un préalable à toute autre action. Elles ont pour objet un retour de la confiance des investisseurs, compromise ces dernières années par l'instabilité fiscale et l'alourdissement des impôts fonciers et immobiliers. Elles forment un dispositif d'urgence qui se caractérise par une grande rapidité de conception et de mise en oeuvre, sans préjuger toutefois des autres mesures qu'il faudra prendre sur le plus long terme.

Telle est la portée de la proposition de loi qu'il vous est demandé, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier

I. - Il est inséré dans le code général des impôts un article 199 *sexies* AB ainsi rédigé :

"Art. 199 *sexies* AB.- La réduction d'impôt prévue à l'article 199 *sexies* s'applique, pour les prêts contractés et les dépenses effectuées entre le 1er mai 1993 et le 31 décembre 1994, dans les conditions suivantes :

"1° Le montant global des intérêts et dépenses à retenir pour le calcul de la réduction d'impôt est limité à 15 000 francs pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et à 30 000 francs pour un couple marié soumis à une imposition commune, cette somme étant augmentée de 2 000 francs par personne à la charge du contribuable au sens des articles 196 à 196 B. En outre, il est appliqué une majoration complémentaire de 500 francs pour le deuxième enfant et de 1 000 francs par enfant à partir du troisième.

"2° Pour les prêts contractés pour la construction ou l'acquisition de logements neufs, le montant des intérêts à prendre en compte pour le calcul de la réduction est porté à 25 000 francs pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et à 50 000 francs pour un couple marié soumis à une imposition commune. Ce montant est majoré dans les conditions prévues au 1°.

"3° Le taux de la réduction d'impôt est porté à 35 %.

"4° La réduction d'impôt s'applique aux intérêts afférents aux dix premières annuités des prêts".

II. - Le d du 1° de l'article 199 *sexies* du code général des impôts est abrogé.

Art. 2

I.- Les deuxième et troisième alinéas du 3° du I de l'article 156 du code général des impôts sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

"Cette disposition n'est pas non plus applicable aux propriétaires de locaux qui prennent l'engagement de les louer nus à usage de résidence principale du locataire pendant une durée de neuf ans.

"La location doit prendre effet, le cas échéant, dans les douze mois qui suivent soit l'achèvement de l'immeuble ou son acquisition si elle est postérieure, soit l'achèvement des travaux d'amélioration ou de restauration.

"Une convention est conclue entre l'Etat et le propriétaire pour une durée minimale de neuf ans. Cette convention fixe notamment les montants maximaux du loyer et des ressources du locataire qui ne peuvent être supérieurs à des plafonds fixés par décret. Le plafond de ressources ainsi fixé n'est pas opposable à l'occupant en vertu d'un bail conclu au moins un an avant le début des travaux d'amélioration ou de restauration ainsi qu'aux personnes évincées d'un logement concerné par une opération groupée de restauration immobilière et bénéficiant d'un droit à relogement dans cette opération."

II.- Dans le b du 1° de l'article 31 du code général des impôts, après les mots : "conditions mentionnées au 3° du I de l'article 156" sont insérés les mots : "ainsi que les frais de relogement, d'adhésion à des associations foncières urbaines libres ou les indemnités d'éviction versées à cette occasion par les propriétaires".

III.- Dans le quatrième alinéa de l'article 15 *quater* du code général des impôts les mots : "relatives aux opérations groupées de restauration immobilière" et les mots : "et au b du 1° du I de l'article 31" sont supprimés.

IV.- Le I de l'article 199 *nonies* du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"Un contribuable ne peut pour un même logement bénéficier de la réduction d'impôt et des dispositions prévues au 3° du I de l'article 156."

V. - Les dispositions du paragraphe I ne s'appliquent pas aux déficits fonciers réalisés antérieurement à la date de conclusion du bail ou de la convention lorsqu'elle lui est postérieure et reportés.

Art. 3

Au premier alinéa du e du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, le taux de 8 % est remplacé par le taux de 15 %.

Art. 4

A l'article 150 M du code général des impôts, le taux de 3,33 % est remplacé par le taux de 5 %.

Art. 5

Les pertes de recettes résultant de l'application des dispositions des articles premier à 4 ci-dessus sont compensées, à due concurrence, par le relèvement des droits prévus aux articles 235 *ter* L, 235 *ter* M, 403, 406 A, 575 et 575 A du code général des impôts.