

N° 56

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la séance du 24 novembre 1992

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET ESPACE

I. - Urbanisme, logement et services communs

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 18), 2950 (tome V) et T.A. 732.

Sénat : 55 (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIERE PARTIE. - LES CREDITS DU BUDGET DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES SERVICES COMMUNS DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT POUR 1993	7
I - PRESENTATION GENERALE	7
A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1993	7
1. Les dépenses ordinaires	8
2. Les dépenses en capital	8
B. LES PRINCIPALES ACTIONS	9
1. Les moyens de l'administration	9
2. L'urbanisme et les paysages	10
3. L'architecture	11
4. La construction	11
5. Les actions d'accompagnement et de soutien	14
II - OBSERVATIONS	15
III - ARTICLES RATTACHES	19
Article 86 : <i>Generalisation de l'allocation de logement sociale</i>	19
Article 87 : <i>Creation d'un Fonds de garantie de l'accession sociale a la propriete</i>	19
IV - EXAMEN EN COMMISSION	20
V - MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION	24

	<u>Pages</u>
DEUXIEME PARTIE. - LOGEMENT : UNE LEGISLATURE POUR REVENIR A LA SITUATION DE L'APRES-GUERRE	29
I - MARCHE DU LOGEMENT : LES RESSORTS D'UNE CRISE STRUCTURELLE	30
A. UNE ANALYSE DE L'AMPLEUR DE LA CRISE DU LOGEMENT	30
1. La baisse des mises en chantier et le poids des stocks promoteurs : la dynamique de la crise	30
2. Une contraction de l'ensemble du crédit au logement pour la première fois en 1991	33
3. Un parc immobilier insuffisamment rajeuni	34
B. LES CONSEQUENCES DE LA REFORME DU FINANCEMENT DE L'ECONOMIE ENTAMEE A LA FIN DES ANNEES 1970	35
1. Les deux aspects de la contrainte de rentabilité	37
a) <i>La fragilisation des circuits de financement du logement hors-marché</i>	<i>37</i>
b) <i>La crise du secteur locatif privé</i>	<i>40</i>
2. Les deux aspects de la contrainte de solvabilité	43
a) <i>L'éclatement de la "bulle" immobilière et la projection des accédants dans la sphère économique réelle</i>	<i>43</i>
b) <i>Le ralentissement des aides publiques au logement</i>	<i>46</i>
II - LA REPONSE DE L'ETAT : CINQ ANS POUR UN DESENGAGEMENT COUTEUX ET DESORDONNE	59
A. LA DISPARITION ACCELEREE DES CIRCUITS DE FINANCEMENT HORS MARCHÉ	59
1. La fin du financement du logement social par le livret A est pour très bientôt	59
2. Les "améliorations" apportées en début d'année menacent directement l'équilibre de l'épargne-logement	68
3. Le mécanisme du "1% - logement" a été délibérément et inéluçtablement appauvri	71

	<u>Pages</u>
B. LA MISE EN PLACE D'UNE FISCALITE ET D'UNE REGLEMENTATION DES INCITATIVES A L'INVESTISSEMENT DANS L'IMMOBILIER RESIDENTIEL DE RAPPORT	74
1. La ponction fiscale sur l'immobilier est en forte progression depuis le début de la décennie écoulée	74
2. Le bilan d'une décennie de mesures vexatoires à l'encontre des bailleurs du secteur privé	79
3. Les collectivités locales n'ont aucune part dans la progression de la ponction sur l'assiette immobilière	86
C. LE TRANSFERT ACCRU DE CHARGES VERS LES COLLECTIVITES LOCALES ET LA MISE EN EVIDENCE DE LA RIGIDITE ET DE LA COMPLEXITE DES MODES D'INTERVENTION DE L'ETAT	90
1. Le poids des financements complémentaires	90
2. Le rôle spécifique des collectivités locales	93
3. L'inadaptation des modes d'intervention de l'Etat : vers une décentralisation des aides au logement	98
<i>a) Les balbutiements de la modulation</i>	<i>98</i>
<i>b) Une concertation insuffisante génératrice de pertes en ligne</i>	<i>102</i>
III - L'IMPERIEUSE NECESSITE D'AGIR	105
A. LES TROIS ASPECTS DE L'IMPACT DE LA CRISE DU LOGEMENT	105
1. L'insuffisance chronique de logements : une grave menace pour la cohésion sociale	105
2. Les conséquences macroéconomiques de la chute d'activité dans le bâtiment et les travaux publics risquent d'être brutales	108
<i>a) Le bâtiment-travaux publics : un rôle d'entraînement essentiel dans l'économie française</i>	<i>108</i>
<i>b) Une évaluation de l'impact de la crise du bâtiment sur l'économie française</i>	<i>110</i>
3. La crise de l'immobilier : une menace sur tous les secteurs de financement	111

	<u>Pages</u>
B. L'URGENCE DE DEFINIR UN VERITABLE PLAN D'ACTION SUR LE COURT ET LE LONG TERMES POUR LE LOGEMENT	115
1. Sélectionner les mesures fiscales susceptibles d'enrayer la disparition du secteur locatif privé et de relancer l'immobilier ..	115
<i>a) Restaurer l'attrait du placement-pierre grâce à un relèvement sensible du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers</i>	116
<i>b) Retablir 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</i>	118
<i>c) Réduire le coût de l'accession à la propriété par une amélioration du régime de déductibilité des intérêts d'emprunt</i>	121
2. Dégager de nouvelles ressources pour le financement du logement social	122
<i>a) Endiguer la décollecte croissante du Livret A</i>	122
<i>b) Une incitation à accélérer la mise en place de fonds de pension à la française</i>	124

AVANT-PROPOS

Au cours de sa séance du jeudi 26 novembre 1992, la Haute Assemblée a décidé d'opposer une motion de question préalable à l'examen de la première partie du projet de loi de finances initiale pour 1993. Les crédits du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs du ministère de l'équipement, du logement et des transports n'ont donc pas fait l'objet d'un examen spécifique par le Sénat.

La Commission des finances n'en a pas moins estimé utile de faire connaître les motifs qui l'auraient conduite à proposer le rejet du budget de l'urbanisme et du logement pour 1993 ainsi que celui de l'article 87 rattaché portant création du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété. Tel est l'objet de la première partie du présent rapport.

Au-delà, elle avait donné mission au rapporteur spécial, M. Henri Collard, de dresser un bilan de l'action menée en matière d'aide au logement par les différents gouvernements au cours de la législature écoulée. Le constat accablant qui en est résulté a incontestablement joué son rôle dans la décision prise par la Commission de proposer au Sénat une sanction de principe à l'encontre de l'action d'une majorité en fin de parcours.

La note de synthèse élaborée par votre rapporteur sur la situation de la construction et de l'immobilier en France constitue la seconde partie du présent rapport. Elle se conclut par une série de propositions qu'une prochaine majorité pourrait mettre en oeuvre en vue de relancer l'activité du bâtiment, élément moteur de l'économie française.

PREMIERE PARTIE

LES CREDITS DU BUDGET DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES SERVICES COMMUNS DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT POUR 1993

I - PRESENTATION GENERALE

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1993

Les crédits demandés au titre de l'Urbanisme, du Logement et des services communs, au sein du budget de l'Equipelement, du Logement et des Transports (I - Urbanisme, Logement et services communs), atteignent, pour 1993 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 56 milliards de francs, soit une hausse de 2,3 % en valeur par rapport au budget voté de 1992 et, compte tenu de la progression des prix prévue pour 1992 (+ 2,8 %), une diminution de plus de 0,5 % en francs constants.

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1992	Loi de finances initiale pour 1993	Variation 1993/1992 (en %)
Dépenses ordinaires	38 176,1	41 645,1	+ 9,1
Dépenses en capital (crédits de paiement)	16 531,9	14 352,9	- 13,2
Total	54 708,0	55 998,0	+ 2,3

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 74,4 % des crédits de l'Urbanisme, Logement et services communs (contre 69,8 % en 1992), progressent fortement (+ 9,1 %) en francs courants, soit une hausse de 6,3 % en volume.

Au sein de ces dépenses, les moyens des services (titre III) atteignent 20,3 milliards de francs pour 1993, soit un accroissement de 4,4 % en valeur par rapport au budget voté de 1992.

Quant aux interventions publiques (titre IV), elles s'élèvent à 21,3 milliards de francs, en raison d'une progression de 13,9 % en francs courants, comparable à celle enregistrée sur le précédent budget (+ 14,5 %).

2. Les dépenses en capital

Pour 1993, elles représentent 14,3 milliards de francs en crédits de paiement, soit une baisse de plus de 13 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992, prolongeant le mouvement de décrue observé l'an passé (- 16 % entre 1991 et 1992). Toutefois, les autorisations de programme correspondantes s'accroissent légèrement de 1,1 %, soit 14 milliards de francs au lieu de 13,9 milliards de francs.

Les investissements exécutés par l'État (titre V), qui ne constituent qu'une faible part des dépenses en capital, disposent de 359,5 millions de francs en crédits de paiement, soit une hausse de 15,8 % en valeur. Les autorisations de programme correspondantes augmentent pour leur part de 14,6 % à 431,7 millions de francs.

En revanche, suivant une tendance apparue depuis le budget de 1992, les subventions d'investissement accordées par l'État (titre VI) connaissent une baisse de 13,7 % en francs courants en crédits de paiement (14 milliards de francs au lieu de 16,2 milliards). Les autorisations de programme enregistrent cependant une augmentation symbolique de 0,7 % en valeur, à 13,6 milliards de francs.

B - LES PRINCIPALES ACTIONS

Actions	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1992 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Moyens de l'administration (1)	19.684,8	35,1	+ 5,1
Urbanisme et paysages	1.097,8	2,0	- 1,9
Architecture	201,6	0,3	+ 33,6
Construction	34.131,6	61,0	+ 0,8
Actions d'accompagnement et de soutien (2)	882,2	1,6	+ 2,8
Total I	55.998,0	100,0	+ 2,3
II - Autorisations de programme			
Moyens de l'administration (1)	69,8	0,5	+ 6,4
Urbanisme et paysages	922,8	6,6	- 1,6
Architecture	59,0	0,4	+ 80,8
Construction	12.756,2	90,8	+ 1,0
Actions d'accompagnement et de soutien (2)	234,4	1,7	+ 2,0
Total II	14.042,2	100,0	+ 1,1

(1) Personnels, frais d'administration générale, modernisation de la gestion, recrutement et formation.

(2) Actions économiques et professionnelles, cartographie nationale, recherche et actions spécifiques.

1. Les moyens de l'administration

Outre des mesures acquises et ajustements divers, leur évolution traduit :

- l'inscription d'un abondement de plus de 500 millions de francs destiné aux différents chapitres relatifs à la rémunération des personnels. Il doit permettre de couvrir les augmentations de salaires dues à divers titres : mise en oeuvre de la quatrième tranche d'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique, financement de la revalorisation des rémunérations publiques intervenue en 1991 et augmentations prévues en 1993 des diverses rémunérations des personnels du ministère et des vacataires.

- la suppression nette de 768 emplois. Ce solde est acquis pour l'essentiel par la mise en oeuvre de deux mesures : la répartition entre l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel correspondant aux agents mis à leur disposition en application de la loi n° 85-1095 du 11 octobre 1985 entraîne pour le ministère la suppression de 798 emplois et la création parallèle de 1.222 postes budgétaires. Ensuite, l'adaptation des effectifs aux besoins justifie une mesure d'économie tendant à la suppression pure et simple de 1 000 emplois ;

- une majoration de 100 millions de francs des crédits de loyers consécutive à la poursuite du déménagement du ministère sur le site de la Défense ;

- la création d'un fonds pour l'amélioration de la vie quotidienne dans les domaines des transports, du logement et de la vie urbaine doté de 100 millions de francs en loi de finances initiale.

2. L'urbanisme et les paysages

La baisse des dotations (- 21,1 millions de francs pour les crédits de paiement) qui affecte cette action recouvre deux réalités distinctes :

- la politique de la ville et du développement social urbain engendre la création d'une ligne nouvelle dotée de 14 millions de francs en loi de finances initiale en vue de l'octroi de subventions aux associations locales concourant à la mise en oeuvre de cette politique. Parallèlement, une fraction des crédits de fonctionnement et d'information de la délégation interministérielle à la ville est redéployée au profit des lignes destinées aux subventions d'investissement et notamment du Fonds social urbain ;

- conformément à la répartition des compétences fixée par les lois de décentralisation, le financement par l'Etat d'actions en matière d'urbanisme poursuit son mouvement de résorption lente. Cette évolution atteint également les crédits inscrits au titre des acquisitions foncières permettant à l'Etat de jouer un rôle actif dans le domaine de la politique foncière, en conformité, notamment, avec les prescriptions de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation sur la ville (- 10,1 millions de francs en autorisations de programme et - 10,8 millions de francs en crédits de paiement).

3. L'architecture

Le bond spectaculaire des dépenses en faveur du secteur de l'architecture qui se traduit par la progression d'un tiers des dépenses ordinaires et crédits de paiement et de plus des 4/5e des autorisations de programme s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'enseignement de l'architecture :

- l'augmentation du nombre des étudiants, consécutive à la création de nouvelles formations de niveau 3e cycle et à la diversification des enseignements, justifie un besoin d'encadrement supplémentaire qui se traduit par une hausse de 14,2 % des crédits de vacations versés aux écoles d'architecture. Parallèlement, les crédits consacrés aux bourses de l'enseignement de l'architecture progressent de 25 % (après une hausse de 26,3 % en 1992) pour tenir compte notamment de l'évolution des effectifs ;

- les subventions aux écoles d'architecture sont également en progrès sensible : + 20,5 % pour les dépenses de fonctionnement et + 86,7 % pour les autorisations de programme relatives aux investissements immobiliers des écoles. Les crédits de paiement qui leur sont liés font plus que doubler, passant de 15 millions à 34 millions de francs.

4. La construction

La très légère progression des crédits consacrés à l'aide à la construction est due intégralement à la constitution du Fonds de garantie de l'accession sociale doté de 300 millions de francs en loi de finances initiale (article 87 du présent projet de loi). Pour le reste, les majorations constatées sur les lignes affectées aux aides à la personne équilibrent à peu près les pertes apparues sur les chapitres des aides à la pierre :

- La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne progresse de 2,4 milliards de francs :

• La prise en compte de l'évolution tendancielle des prestations avant actualisation du barème impose à l'Etat d'augmenter le montant de sa contribution au Fonds national de l'habitation et au Fonds national d'aide au logement de 1,3 milliard de francs.

• L'actualisation du barème des aides intervenue le 1er juillet dernier (allocation de logement sociale et aide

personnalisée au logement) et l'adaptation de ses caractéristiques se traduisent par un abondement de la dotation de près de 1 milliard de francs.

- Une mesure nouvelle de 420 millions de francs est nécessaire pour permettre l'extension à l'ensemble du territoire national du principe du versement de l'allocation de logement sociale sous seule condition de ressources (article 86 du présent projet de loi de finances initiale).

- Toutefois, cette disposition est partiellement gagée par la réduction des frais de gestion versés aux organismes chargés de la liquidation de l'allocation de logement sociale, en vertu de l'application d'un taux de 2 % contre 4 % précédemment au montant des prestations. L'économie réalisée est, en effet, de 250 millions de francs.

N.B. : Le Fonds national d'aide au logement verse l'allocation de logement sociale (ALS) ; le Fonds national de l'habitation verse l'aide personnalisée au logement (APL).

- Les crédits de paiement affectés aux aides à la pierre subissent une contraction à peu près symétrique de l'accroissement des aides personnelles : - 2,5 milliards de francs. L'interprétation de ce chiffre, s'agissant en particulier de dépenses du chapitre "Construction et amélioration de l'habitat", ne doit pourtant pas prêter à contre-sens :

- Les dotations destinées à l'aide aux accédants à la propriété accusent une baisse de 1,5 milliard de francs. Il convient de rappeler toutefois que les crédits de paiement PAP ne sont inscrits dans le budget du logement que pour mémoire puisqu'ils sont transférés en fin d'exercice au budget des charges communes. A ce sujet, la Cour des comptes a plusieurs fois dénoncé le caractère excessif du montant transféré, des reliquats importants étant utilisés à d'autres objets que la bonification des intérêts dus au titre des prêts PAP. Cette diminution témoigne donc tout au plus de la mise en place d'une gestion plus respectueuse des principes fixés par le Parlement.

Plus significative, en effet, apparaît la baisse de près de 6 % des autorisations de programme, à 1,2 milliard de francs, traduction de la chute de 35.000 à 30.000 du nombre prévu des prêts à l'accession à la propriété (PAP) en 1993.

• La diminution très nette (- 800 millions de francs) des crédits de paiement inscrits sur la ligne "Construction et amélioration de l'habitat locatif social" n'est qu'une réponse partielle au niveau très élevé atteint au fil des exercices par les reports (les reports de la gestion 1991 sur la gestion 1992 ont ainsi atteint plus de 3,6 milliards de francs).

La reconduction, en francs courants, des autorisations de programme devrait, par ailleurs, permettre la réalisation d'un programme physique strictement identique à celui prévu en 1992 : 80.000 prêts locatifs aidés (dont 10.000 prêts d'insertion) et 200.000 logements bénéficiaires de la PALULOS (prime à l'amélioration de logements à usage locatif et social).

• La subvention d'investissement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) progresse à nouveau pour revenir à un niveau à peine plus élevé que celui fixé par la loi de finances initiale pour 1991 (1,95 milliard de francs après 1,8 milliard de francs en 1992).

Malgré ce léger relèvement, le montant des versements à l'A.N.A.H. est très loin d'égaliser le niveau du produit attendu de la taxe additionnelle au droit de bail en 1993, soit 2,3 milliards de francs.

L'Etat a donc réalisé une opération bénéficiaire en étendant le champ d'intervention de l'A.N.A.H. et celui, corrélatif, du versement de la T.A.D.B.

La réduction des crédits d'aide à la pierre affecte également, pour près de 300 millions de francs, deux autres secteurs d'un poids relatif plus faible :

• Les instructions adressées dès le mois de mars par le ministère du budget tendant au gel de 8 % du montant des autorisations de programme au cours de la gestion 1992 et à la reconduction en valeur des dotations ainsi gelées dans le cadre du budget de 1993 expliquent le passage sous la barre du milliard de francs des autorisations inscrites au chapitre des aides au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte.

• Les autorisations de programme et les crédits de paiement diminuent de 100 millions de francs en valeur absolue, à 1,34 milliard, sur le chapitre relatif au réaménagement des prêts aidés pour l'accession à la propriété.

5. Les actions d'accompagnement et de soutien

Les subventions de fonctionnement versées à l'Institut Géographique national progressent à un rythme identique à celui de l'évolution prévue des prix à la consommation : + 2,8 %. Les subventions d'équipement (hors recherche) augmentent sur une tendance un peu plus rapide : + 4,5 %.

En matière de recherche, les progressions les plus notables concernent les crédits de fonctionnement du laboratoire central des ponts et chaussées (+ 3,7 %) et ceux du centre scientifique et technique du bâtiment (+ 7,1 %). Toutes lignes confondues, les subventions d'équipement versées par l'Etat aux divers établissements de recherche (y compris l'I.G.N.) sont également en hausse sensible (+ 6,3 %).

II - OBSERVATIONS

Première observation

La France éprouve aujourd'hui une crise de la construction neuve et de l'immobilier en général sans précédent. Ainsi, en comparaison avec la période correspondante de 1991, à la fin du mois d'août, les logements mis en chantier, en cumul sur huit mois, étaient tombés de 200.200 à 174.300. Si cette tendance se confirmait, le nombre des mises en chantier ne devrait pas dépasser 240.000 logements en 1992, soit le rythme annuel le plus faible constaté depuis 1953. En outre, 50.000 pertes d'emplois sont à prévoir au terme de l'année en cours dans le secteur du BTP.

Ce retour à la situation qui prévalait à l'époque où l'Abbé Pierre lançait sa première campagne en faveur des mal-logés est le signe patent de l'échec de la politique menée par l'actuelle majorité en ce domaine :

- Sur le plan fiscal, les mesures vexatoires prises à l'encontre des bailleurs du secteur privé pendant la première partie de la législature (notamment, l'abaissement du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers en-dessous du plancher de 10 %) ont cédé la place, depuis un an, à quelques mesures plus positives, trop timides cependant pour inverser la tendance.

Toutefois, la pérennisation et l'amélioration prévue par le projet de loi de finances d'un dispositif aussi spécifique que la réduction d'impôt pour investissement locatif neuf, communément appelée réduction "Quilès-Méhaignerie" n'est guère satisfaisante. Ainsi que le note le Conseil des impôts dans son dernier rapport, paru au mois d'octobre, elle laisse, en effet, entier le problème de l'insuffisance de rentabilité du parc locatif ancien ou nouveau et de son renouvellement. Il n'est plus possible d'admettre cette politique de "bonne conscience" qui consiste à cibler un secteur particulier bénéficiant d'avantages fiscaux considérables et de renoncer à aménager et à alléger le statut fiscal d'ensemble des bailleurs du secteur privé.

- Sur le plan de l'aide à la pierre consentie par l'Etat, au-delà des annonces faites au moment du budget et des dotations fantaisistes qui les accompagnent, les chiffres des réalisations effectives sont éloquents :

- dans le secteur locatif aidé : 60.000 logements neufs commencés en 1986 / 60.000 logements neufs commencés en 1991 après un creux de 47.000 en 1990,

- dans le secteur de l'accession aidée : 90.000 logements commencés en 1986 / 33.000 logements commencés en 1991, soit une division par trois de l'effort public.

- Sur le plan des circuits privilégiés de financement, on mentionnera le fait qu'en 1992 le prélèvement de l'Etat sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne s'est élevé à 12,7 milliards de francs alors que la décollecte sur Livret A devrait osciller à un niveau record, entre 60 et 75 milliards de francs.

Ce pillage exercé sur un corps malade devrait être fatal au financement du logement social locatif à l'échéance 1994.

Deuxième observation

Le Gouvernement persiste, depuis 1988 et la remise des conclusions de la commission Bloch-Lainé, à entretenir une confusion néfaste au sujet de sa politique en faveur de l'accession sociale à la propriété :

- Officiellement, la mise en place du fonds de garantie pour l'accession sociale (FGAS) permet seulement de renforcer l'accession sociale à la propriété en apportant une solution à la baisse constante de la distribution de prêts conventionnés avec aide personnalisée au logement, c'est-à-dire offerts aux emprunteurs les moins solvables sans entraîner la disparition des PAP.

Officieusement, la direction du Trésor, auteur du projet, indique en tête de la présentation qu'il en a faite auprès des banquiers que *"sa mise en oeuvre permettrait de substituer au système actuel des PAP bonifiés et au risque de l'Etat et des prêts conventionnés, ni bonifiés ni garantis, un système unique et universel de prêts conventionnés non bonifiés et garantis"*.

- Parallèlement, le nombre des prêts d'accession à la propriété (PAP) budgétés en 1993 est en diminution par rapport à 1992 : 30.000 prévus contre 35.000 pour l'exercice en cours auxquels s'ajoutent les 7.000 PAP obtenus par le ministre du logement à la fin de l'été. Toutefois, sur ce dernier point, l'ouverture tardive des

dotations (autorisations de programme et crédits de paiement ont été abondés dans le cadre du décret d'avance du 28 septembre 1992), compte tenu de la lourdeur des circuits administratifs, laisse présager un faible taux d'utilisation.

Plus généralement, la volonté politique du gouvernement est sujette à caution lorsque l'on constate l'existence d'une importante demande non satisfaite à la fin du premier semestre due à des blocages délibérés et partiellement comblée seulement depuis.

Troisième observation

La rentrée universitaire dans les écoles d'architecture, établissements placés sous la tutelle du ministère de l'équipement, se déroule dans une atmosphère particulièrement tendue cette année. Cette situation traduit l'accumulation de deux séries de malaises :

- La mise en oeuvre du plan de revalorisation des carrières des enseignants en architecture annoncé au mois de septembre 1990 a été entachée de lenteur et surtout d'erreurs psychologiques à l'égard de ces personnel.

- Le constat matériel fait par M. Armand Frémont dans le cadre d'un rapport remis au ministre, M. Jean-Louis Bianco, est, en outre, accablant : *"la faiblesse structurelle (des crédits de fonctionnement des écoles) conduit à des situations de pénurie et à des "réflexes de pauvres" depuis longtemps dénoncés. Il est impératif de remettre à niveau ce chapitre grâce à une progression régulière et programmée".* Quant aux locaux des écoles, le rapport indique *"qu'il faudrait presque doubler les surfaces existantes"*.

Votre rapporteur déplore les atermoiements et la pusillanimité manifestées jusqu'à cette année par le Gouvernement qui n'a pas su prévenir la crise de l'enseignement de l'architecture. Il n'en salue pas moins le vigoureux effort prévu en 1993 et souhaite la mise en place rapide du plan "Écoles d'architecture 2000" seul document susceptible d'engager l'Etat de manière irréversible dans le financement de l'effort de rénovation nécessaire.

Quatrième observation

Enfin, le Gouvernement persiste à mener une politique de la ville aussi médiatique qu'inefficace :

- au 31 décembre 1991, le taux de consommation des crédits de paiement inscrits sur le Fonds social urbain était de 60 % après, il est vrai, une moyenne de 40 % à la fin des années 1980.

Cette situation ne peut que perdurer en 1992 et 1993 : la mise en place de la politique de la ville n'a, en effet, été précédée d'aucune réflexion sur l'adaptation des circuits de décision administratifs aux nécessités d'une action urgente.

- Le secrétariat d'Etat à la ville *"n'est devenu qu'une structure administrative supplémentaire. Tant qu'il n'aura pas unifié les outils des différentes administrations, il restera le ministère de la parole"* (1) : votre rapporteur dénonce avec vigueur le détournement des crédits effectivement utilisés sur le Fonds social urbain pour le financement des dépenses de fonctionnement de structures -les maîtrises d'oeuvre urbaines et sociales- conçues pour préparer sur une courte période les investissements à venir et dont le seul objectif est en fait de se perpétuer sans raison.

- Votre rapporteur conteste, en outre, la présentation qui permet au Gouvernement de se donner le beau rôle dans la progression des crédits de la ville en 1993 (+ 14 % à 7,4 milliards de francs) alors qu'une part essentielle de cette évolution repose sur les prélèvements effectués sur les collectivités locales au titre de la solidarité urbaine, d'une part, et, d'autre part, sur la débudgétisation qui reporte sur les acheteurs de surfaces de bureaux le financement d'une partie de la politique du logement.

III - ARTICLES RATTACHES

Article 86

Après la généralisation de l'allocation de logement sociale sous seule condition de ressources dans la région Ile-de-France et les départements d'outre-mer en 1991, puis dans les communes situées dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants dans le cadre du budget de 1992, il est proposé d'étendre cette prestation dans les mêmes conditions à l'ensemble du territoire national.

Le Gouvernement réalise ainsi la promesse faite voici trois ans de placer tous les membres des couches les moins aisées de la population sous l'un des trois régimes d'aide personnelle au logement (allocation de logement sociale, allocation de logement familiale, aide personnalisée au logement).

Article 87

Cet article porte création du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (F.G.A.S.) dont la création a été annoncée par le gouvernement dans le cadre du plan de soutien à l'activité du bâtiment et des travaux publics, le 11 mars 1992.

La mise en place de ce fonds a pour objet d'accorder la garantie de l'Etat aux prêts conventionnés octroyés aux accédants à la propriété dont les revenus sont inférieurs à un plafond. L'objectif est d'inciter les établissements de crédit à accorder des prêts, pouvant donner droit à l'aide personnalisée au logement (A.P.L.), aux ménages à revenus modestes, à des conditions de taux acceptables.

L'article L.312-1 du code de la construction et de l'habitation est modifié afin d'autoriser l'Etat à accorder sa garantie aux prêts concernés et de permettre le contrôle de l'engagement financier pris par l'Etat à cette occasion.

Une dotation de 300 millions de francs est prévue à ce titre (voir commentaire sous l'observation n° 2).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 18 novembre 1992, sous la présidence de M. François Trucy, secrétaire, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits de l'équipement, du logement et des transports (I - urbanisme, logement et services communs) pour 1993, sur le rapport de M. Henri Collard, rapporteur spécial.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que les crédits demandés pour 1993 sur le budget de l'urbanisme, du logement et des services communs du ministère de l'équipement s'élevaient à 56 milliards de francs, en hausse de 2,3 % par rapport au budget voté de 1992. Il a précisé qu'une part importante de ce taux de progression, près des deux cinquièmes, était due au gonflement mécanique des rémunérations versées par le ministère. En conséquence, a-t-il ajouté, les charges de personnel sont passées de 32,9 % des dépenses de ce budget en 1988 à 35,1 % en 1993, cependant que le poste "aide à la construction" régressait de 64,6 % à 61 % des dépenses ordinaires et crédits de paiement durant la même période.

M. Henri Collard a alors souligné l'effort fourni dans le cadre du prochain budget en vue d'améliorer les conditions de fonctionnement et le niveau d'équipement des écoles d'architecture. Il a toutefois déploré le retard accumulé tout en soulignant qu'il reviendrait au gouvernement actuel d'annoncer la mise en oeuvre du plan "écoles d'architecture 2000", mais que ce serait à ses successeurs d'assumer l'essentiel du financement de ses conséquences financières.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a, ensuite, développé une série de remarques sur la politique de la ville en indiquant, en premier lieu, qu'au 31 décembre 1991, 30 % des autorisations de programme et 40 % des crédits de paiement inscrits sur le fonds social urbain n'avaient pas fait l'objet localement d'engagements ou d'ordonnancements par les préfets de régions. Il a imputé cette insuffisance à l'absence de réflexion préalable sur l'adaptation des circuits de décision administratifs aux nécessités d'une action urgente.

Il a, en conséquence, critiqué l'importance donnée dans le cadre de cette politique à la communication externe au détriment du financement d'actions concrètes. Il a, enfin, mis en cause la présentation faite par l'Etat de l'évolution des dotations destinées au financement des actions ville qui passe sous silence le fait que 40 % de la progression constatée est imputable aux ressources dégagées par

les collectivités locales elles-mêmes au travers des mécanismes de solidarité urbaine.

Abordant ensuite l'étude des crédits de l'aide au logement, M. Henri Collard, rapporteur spécial, a insisté sur la très forte dégradation du marché de la construction neuve ces derniers mois. Il a ainsi indiqué que si les tendances constatées au début de l'automne se confirmaient, le nombre des mises en chantier ne devrait pas dépasser 240.000 logements en 1992, et que le niveau des pertes d'emplois dans le secteur du bâtiment et des travaux publics pourrait atteindre 50.000 suppressions au 31 décembre.

En conséquence, il a déploré que le projet de budget pour 1993 ne vise pas à relancer l'achat ou la construction de logements.

Ensuite, M. Henri Collard a indiqué que la très légère progression des crédits consacrés à l'aide à la construction était intégralement due à la constitution d'un fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) doté de 300 millions de francs en loi de finances initiale. Il a, toutefois, émis des doutes sur la capacité de la direction du Trésor à mettre en oeuvre ce fonds dès le 1er janvier 1993 compte tenu des fortes réticences des établissements de crédit sollicités pour participer à son financement. Le rapporteur spécial a également contesté le chiffre de 200.000 prêts conventionnés avec allocation personnalisée au logement que serait susceptible de générer la création du fonds, citant le nombre plus prudent de 60.000, avancé par les banques concernées par ce projet.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a, ensuite, indiqué que, pour le reste, les majorations constatées sur les lignes affectées aux aides à la personne équilibraient approximativement les pertes apparues sur les chapitres des aides à la pierre.

S'agissant toutefois du financement des aides à la personne, il a rappelé que l'essentiel de l'effort consécutif à l'extension de l'allocation de logement sociale à toute la population sous seule condition de ressources serait, en fait, consenti par les entreprises. Il a également souligné le fait que les majorations des barèmes des aides personnelles étaient calquées sur le taux de progression des prix à la consommation et non sur l'évolution de l'indice des coûts de la construction et que le résultat en était, en 1992 et 1993 encore, un accroissement continu du taux d'effort des ménages.

Traitant ensuite de la diminution des crédits de paiement affectés aux aides à la pierre, M. Henri Collard, rapporteur spécial, a expliqué qu'elle était très largement le reflet décalé dans le temps de l'effondrement de l'accession sociale. S'agissant des autorisations de programme, il a précisé qu'en 1993, comme en 1992, l'effort consenti par l'Etat devrait porter sur la construction ou

l'acquisition-amélioration de 120.000 logements environ, soit 35.000 prêts aidés d'accession à la propriété et 90.000 prêts locatifs aidés dont 10.000 P.L.A. d'insertion auxquels s'ajoutent 200.000 primes à l'amélioration de logements à usage locatif et social (PALULOS).

M. Henri Collard, rapporteur spécial, dressant un bilan de la décennie écoulée, a rappelé l'ancienneté du double mouvement de redéploiement des crédits du logement, de l'aide à la pierre vers la participation aux aides à la personne, des subventions à l'accession sociale à la propriété vers les subventions au logement locatif social, en précisant que cette évolution était inscrite dans la réforme de 1977. Il a estimé en conséquence que les critiques que l'on pouvait porter sur la gestion de ces dernières années ne devaient non pas tant porter sur le niveau ou la répartition des aides que sur l'acharnement des pouvoirs publics à accélérer la dégradation des conditions de fonctionnement des trois circuits de financement du logement situés hors marché. Il a notamment exprimé ses très vives craintes face au risque de disparition, dès 1994, des possibilités de financement du logement social sur le Livret A compte tenu de la faiblesse du taux de rémunération de ce placement, d'une part, et, d'autre part, du prélèvement trop élevé opéré chaque année par l'Etat au profit du budget général sur le résultat.

Le rapporteur spécial a, ainsi, fustigé l'absence de marge de manoeuvre future en estimant que les successeurs du gouvernement actuel n'auraient, le plus souvent, qu'à gérer les conséquences des "bombes à retardement" que celui-ci s'appête à laisser.

En conclusion, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a toutefois suggéré que deux pistes de réflexion soient très vites explorées dans la perspective d'une prochaine alternance : le recours aux ressources collectées par des fonds de pension à la française pour le financement du logement social et l'instauration d'une taxation libératoire à taux unique sur les revenus fonciers afin de rétablir une certaine neutralité entre la fiscalité des valeurs mobilières et celle du logement et également de simplifier une fiscalité immobilière devenue trop complexe.

Au terme d'un débat auquel ont participé **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, **Mme Paulette Fost** et **M. François Trucy**, la commission a, sur proposition de son rapporteur spécial, décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'équipement, du logement et des transports (I - urbanisme, logement et services communs) pour 1993.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 86 rattaché au budget de l'urbanisme, du logement et des services communs. Elle a, enfin, décidé de proposer à la Haute Assemblée de rejeter l'article 87 également rattaché au budget de l'urbanisme, du logement et des services communs.

V - MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION

A. MAJORATIONS PROPOSEES A TITRE NON RECONDUCTIBLE

- Au titre IV :

- **Chapitre 44-10, article 13 (Subventions diverses, bourses, formation professionnelle et permanente - Villes nouvelles) : 0,5 million de francs.**
- **Chapitre 44-10, article 53 (Subventions diverses, bourses, formation professionnelle et permanente - Actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement) : 0,5 million de francs.**
- **Chapitre 44-10, article 60 (Subventions diverses, bourses, formation professionnelle et permanente - Organismes intervenant dans le domaine du bâtiment et des travaux publics : actions économiques et internationales) : 0,1 million de francs.**

- Au titre V :

- **Chapitre 57-71, article 40 (Construction, Logement - Etudes locales) : 0,6 million de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.**
- **Chapitre 57-91, article 32 (Equipement immobilier des services - Ecoles d'architecture) : 1 million de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.**

- Au titre VI :

- **Chapitre 65-06, article 10 (Dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles) : 4 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.**

- **Chapitre 65-23, article 18 (Architecture et urbanisme - Aménagement du cadre de vie urbain et interventions dans les sites, abords, paysages et secteurs sauvegardés - Aides aux opérations d'aménagement concerté) :** 2,2 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.
- **Chapitre 65-23, article 20 (Aménagement urbain) :** 9,6 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.
- **Chapitre 65-23, article 40 (Interventions spécifiques dans les sites, paysages et secteurs sauvegardés) :** 0,5 million de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.
- **Chapitre 65-23, article 81 (Agences d'urbanisme) :** 2,5 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.
- **Chapitre 65-48, article 02 (Construction et amélioration de l'habitat - Amélioration de la qualité du service dans le logement social) :** 8 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.
- **Chapitre 67-10, article 10 (Fonds social urbain) :** 26,9 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.

B. FINANCEMENT DES PROMESSES FAITES PAR LE GOUVERNEMENT AU COURS DU DEBAT BUDGETAIRE

- 486 millions de francs supplémentaires sont inscrits en autorisations de programme et crédits de paiement sur le chapitre 65-48, article 10 pour le financement de 10 000 prêts locatifs aidés (P.L.A.), ainsi que le Gouvernement s'y était engagé au cours de la discussion de la première partie de la loi de finances.

Le nombre de prêts locatifs aidés est ainsi relevé à 90 000 au lieu de 80 000 initialement prévus.

Cette majoration tient également compte du relèvement de 5 % avant la fin de l'année du prix de référence des logements financés en P.L.A., mesure annoncée par M. Martin Malvy, ministre du budget, dans le cadre de l'examen de l'article d'équilibre.

- Conformément aux engagements du Gouvernement au cours de l'examen des crédits du budget du Logement :

- 202 millions de francs supplémentaires en autorisations de programme et 51 millions de francs en crédits de paiement sont venus majorer la dotation du chapitre 65-48, article 20, afin de permettre le financement de 5 000 P.A.P. en plus des 20 000 P.A.P. prévus dans le projet de loi de finances.

M. Bianco et Mme Lienemann, respectivement ministre de l'Équipement et ministre délégué au Logement, ont, en outre, annoncé au cours du débat un relèvement des plafonds de ressources des accédants P.A.P. de 4 % en zone 3, 10 % en zone 2 et 15 % en zone 1 avant la fin de l'année.

- 86 millions de francs en autorisations de programme et 26 millions de francs en crédits de paiement sont ajoutés à la ligne budgétaire unique (L.B.U.) qui finance la politique du logement dans les départements d'Outre-Mer (Chapitre 65-44, article 90). Les crédits de la L.B.U. sont ainsi maintenus, pour les autorisations de programme, au niveau atteint en 1992.

*

* *

Les quelques modifications proposées avaient été présentées à votre Commission dans le cadre de l'intervention de son rapporteur spécial, Monsieur Collard.

La Commission n'en avait pas moins estimé, le 18 novembre 1992, que le budget proposé devait être rejeté pour des motifs tenant à l'échec total du Gouvernement dans le domaine du logement au cours de la législature écoulée.

Le niveau de la construction aidée reste, en effet, à un niveau extrêmement faible. En outre, les quelques majorations prévues seront inopérantes sur l'état de dégradation avancé des circuits de financement du logement, notamment du Livret A. Voire : la mise en place de 10 000 P.L.A. supplémentaires présente un caractère purement démagogique lorsque l'on sait que le logement

locatif social risque fort de ne plus être financé sur ressources du Livret A dès 1994.

Quant aux 5 000 P.A.P. supplémentaires, leur consommation effective paraît tout-à-fait aléatoire compte tenu de la mauvaise volonté manifestée par le ministère des Finances pour autoriser leur distribution.

S'agissant, enfin, du relèvement de 5 % du prix de référence des logements financés en P.L.A., on ne peut que noter la faiblesse et le caractère tardif de cette revalorisation.

Pour ce qui est de l'augmentation des plafonds de ressources P.A.P., votre Commission note que le Gouvernement, une fois de plus, se garde de modifier la variable la plus importante -la quotité des prêts- pour s'attaquer à la variable qui, pour être la plus visible, n'en est pas pour autant la plus porteuse d'effets.

En conséquence, votre Commission a considéré que ces abondements n'étaient pas de nature à modifier sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs pour 1993.

DEUXIEME PARTIE

LOGEMENT : UNE LEGISLATURE POUR REVENIR

A LA SITUATION DE L'APRES-GUERRE

Les très graves difficultés que traverse aujourd'hui le secteur du logement dans notre pays révèlent une crise structurelle, due non pas à la baisse de la demande mais à un essoufflement de l'accession à la propriété et à une crise du logement locatif. Au-delà du phénomène nécessaire de correction des années fastes 1985-1989, elles s'inscrivent dans une perspective de baisse tendancielle des mises en chantiers depuis vingt ans.

Cette évolution traduit elle-même le décloisonnement qui s'est progressivement opéré entre le marché du logement et le reste de la sphère financière. La montée des taux d'intérêts réels et le rythme élevé de hausse des prix immobiliers ont réduit la capacité d'emprunt des ménages tandis que les aides de l'Etat, pour une même charge budgétaire, touchaient un nombre de logements de plus en plus réduit.

Le rôle de l'Etat aurait dû être, au cours de ces dernières années, d'accompagner un mouvement que l'on pourrait appeler de bancarisation du secteur du logement. En fait, loin de préparer les échéances inéluctables auxquelles le financement du logement doit faire face, les gouvernements qui se sont succédés depuis 1988 ont manipulé une rhétorique d'arrière-garde qui visait à leur donner bonne conscience. Pire : la contrainte budgétaire a justifié une dégradation accélérée de certains circuits de financement hors marché et conféré un caractère dramatique aux mutations en cours.

La crise du logement a d'ores et déjà des conséquences graves sur le secteur du bâtiment et des travaux publics, mais aussi sur l'économie en général, puisqu'il représente 10 % de l'emploi, 15 % du produit national brut et le tiers des investissements des entreprises. Il convient dès aujourd'hui, d'une part, de proposer sur le long terme les axes d'une réforme du financement du logement, d'autre part, de sélectionner quelques mesures efficaces de relance du secteur du BTP.

I - MARCHÉ DU LOGEMENT : LES RESSORTS D'UNE CRISE STRUCTURELLE

Depuis le milieu de l'année 1990, le marché du logement connaît une crise dont l'ampleur dépasse celle des précédentes apparues en 1975-1976 et 1983-1984. Certes, les économistes ont depuis longtemps défini la durée des cycles dans le secteur immobilier : les périodes de repli interviennent en ce domaine, en moyenne, tous les huit ans, soit après deux cycles complets de production de quatre ans. Toutefois, la parfaite concomitance entre l'apparition des premiers signes d'une évolution négative et le retournement de la conjoncture économique en France et dans le monde révèle, dans un premier temps, l'imbrication de plus en plus étroite entre les mutations de l'immobilier et celles de la sphère économique générale.

Plusieurs indices laissent également penser que le ralentissement éprouvé est la conséquence d'évolutions structurelles profondes et durables. Un phénomène mérite d'être souligné : une offre, pourtant largement insuffisante, ne parvient pas à s'écouler du fait d'une demande de plus en plus insolvable. La position des pouvoirs publics selon laquelle la phase actuelle constitue une transition nécessaire, voire morale de correction des excès spéculatifs de la fin de années 1980, est de ce point de vue indéfendable. Le marché du logement, qui obéit de plus en plus aux règles du marché de l'offre et de la demande, marque toutefois sa différence en ce qu'il semble bien incapable aujourd'hui d'autorégulation.

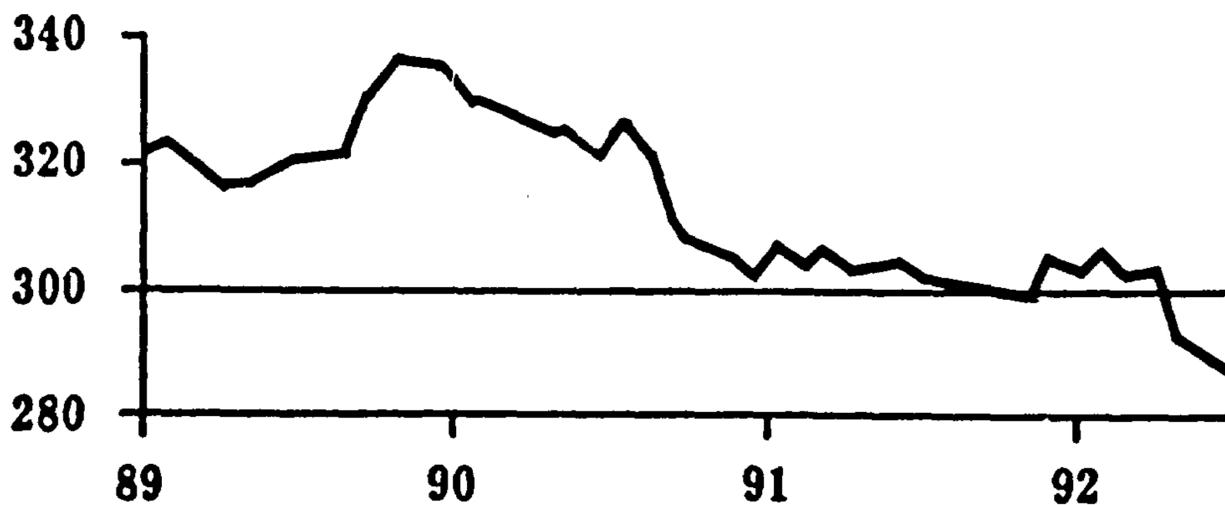
A. UNE ANALYSE DE L'AMPLEUR DE LA CRISE DU LOGEMENT

1. La baisse des mises en chantier et le poids des stocks promoteurs : la dynamique de la crise

Les mises en chantier de logements n'ont été que de 59.700 unités durant les trois derniers mois connus (juin, juillet et août), selon les statistiques publiées par les pouvoirs publics à partir du fichier "Siclone". Cette tendance représente une baisse de 26,4 % par rapport à la période correspondante de 1991 (82.900 logements mis en chantier) et de 28,5 % par rapport à 1990 (83.500). Un phénomène nouveau apparaît : la baisse concerne dorénavant un peu plus les logements collectifs (- 28,4 %) que les logements individuels

(- 24,1 %). Sur les douze derniers mois connus, les mises en chantier atteignent ainsi 287.200 unités, en baisse de 5,7 %.

Mises en chantier (12 derniers mois cumulés)

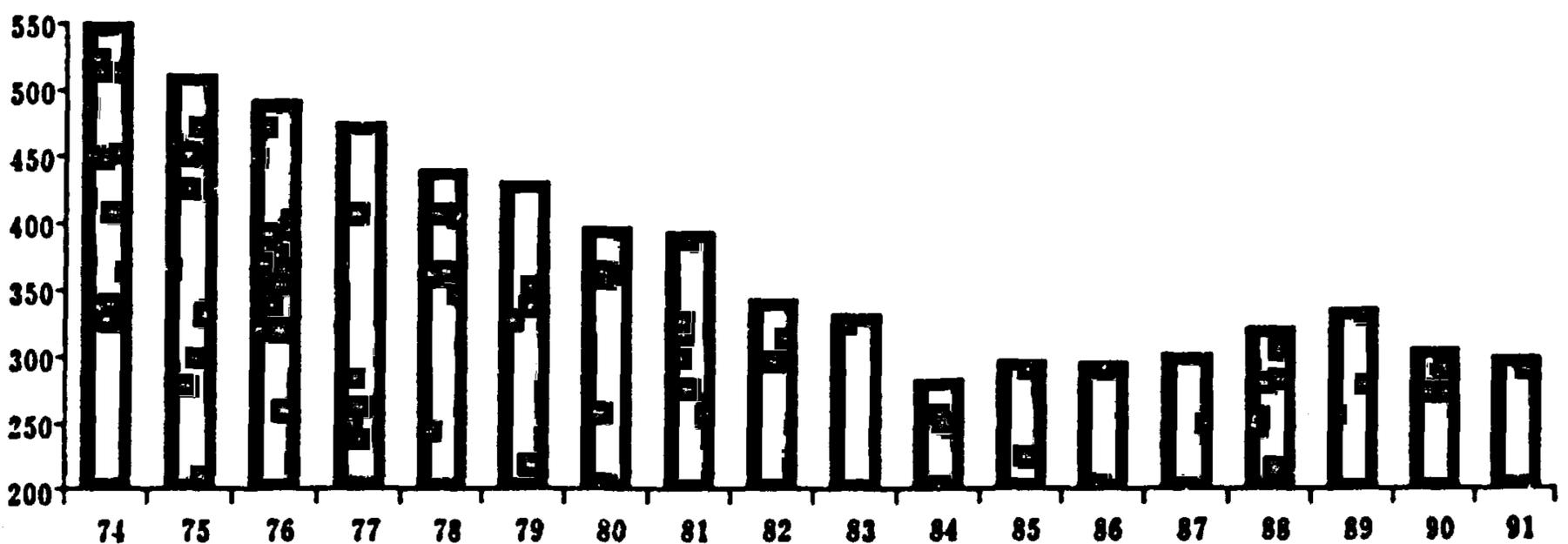


(Source : Ministère de l'équipement)

La plupart des organisations professionnelles (Fédération nationale des promoteurs constructeurs, Fédération nationale du bâtiment) remarquent que depuis le début de l'année 1992 le rythme annuel des mises en chantier et de l'ordre de 240.000 logements seulement, ce qui traduit un retour à la situation qui prévalait en 1953.

Le ralentissement de l'activité du marché de la construction neuve est donc très fortement marqué pour l'ensemble de la France ainsi qu'en témoigne l'évolution du nombre des mises en chantier : il avait atteint 322.000 en 1988 et 336.000 en 1989 (+ 4,4 %) pour redescendre à 306.000 en 1990 (- 9 %) et 299.000 en 1991 (- 2 %).

Mises en chantier (en milliers)



(Source : Ministère de l'équipement)

Comme le révèle la lecture du graphique ci-dessus, il est toutefois nécessaire de resituer la crise actuelle de l'immobilier dans le contexte plus général de la décrue progressive constatée sur ce marché 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 chantiers est passé de près de 556.000 en 1973 à moins de 300.000 en 1991.

Ainsi que le note une étude réalisée récemment par la Compagnie bancaire (1), "cette évolution sur longue période met en évidence le caractère très relatif de la progression des années 1985-1989 qui, loin de constituer une période de "folle croissance", n'ont fait que ramener le volume du marché immobilier à son niveau de 1982".

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, professeur à l'université de Nanterre, dans le cadre d'un colloque tenu au Sénat (2), 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 objectifs de stocks de l'ordre de 12 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).

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

1. Compagnie bancaire. Centre d'information sur l'épargne et le crédit.

Bulletin mensuel n° 154-155 (octobre - novembre 1992). Numéro spécial sur l'immobilier.

2. Rencontres "Construction - Aménagement du Territoire", tenues au Sénat, le 14 octobre 1992.

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

Selon les comptes financiers du logement établis par la Banque de France pour 1991 (1), la distribution nouvelle de crédits au logement s'est fortement ralentie sous l'effet d'une moindre progression des crédits promoteurs tandis que les concours aux ménages accentuaient leur repli.

(en millions de francs)

Bénéficiaires	Années						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ménages	186 841	198 913	245 067	247 990	267 891	265 365	240 432
Sociétés de location	37 722	41 677	42 552	41 388	39 794	34 425	36 472
Promoteurs et marchands de biens*	- 1 002	1 059	9 213	14 614	31 067	61 605	40 291
TOTAL	223 561	241 649	296 832	303 992	338 752	361 395	317 195

* Variations d'encours

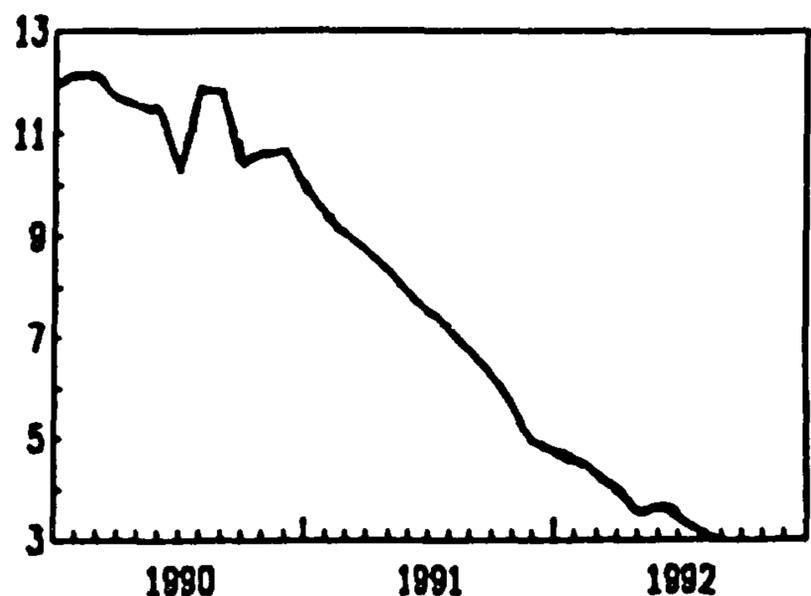
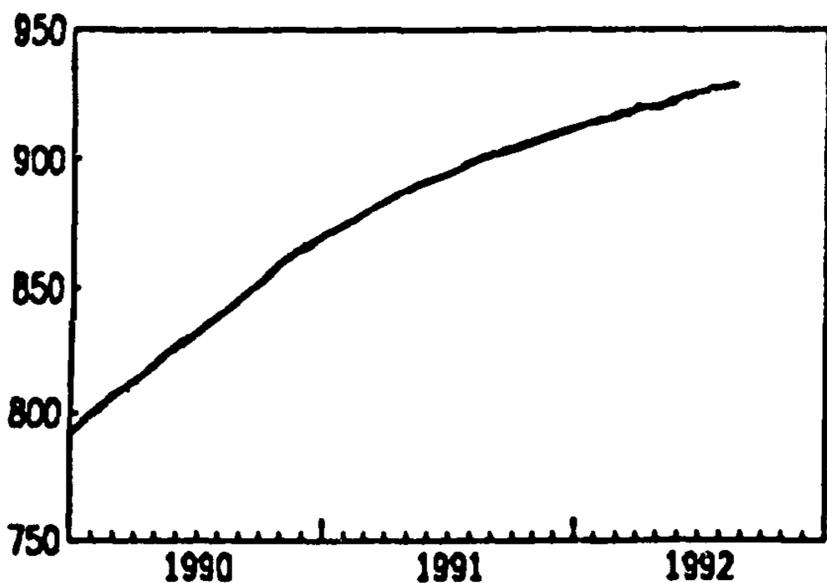
(Source : Banque de France)

En termes de flux, les chiffres disponibles sur l'année 1991 font donc état d'une contraction de plus de 12 % de l'ensemble des crédits distribués : la légère augmentation du secteur aidé est 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 est ainsi passé, en variation annuelle, de 12 % au début de 1990 à 3 % au mois de septembre 1992.

Crédits à l'habitat des ménages

1. Encours en milliards de francs 2. Evolutions en glissement sur 12 mois
(en %)



(Source : Banque de France)

3. Un parc immobilier insuffisamment rajeuni

La diminution presque constante du nombre des mises en chantier depuis 1974 entraîne un retard certain de la France dans le domaine du logement. Selon une étude publiée récemment par la documentation française (1), le ratio "nombre de logements pour 1.000 habitants" est aujourd'hui supérieur dans tous les pays d'Europe du nord : seuls, en effet, le Portugal, l'Italie et l'Espagne possèdent aujourd'hui un ratio inférieur à celui de la France.

Le retard est tout aussi considérable sur le plan qualitatif ainsi qu'en témoigne le calcul de l'âge moyen du parc de logements. Ainsi, la part des logements récents, c'est-à-dire construits après 1945, dans le parc total de logements est-elle inférieure à 60 % en France, alors qu'elle est supérieure à 66 % en Allemagne de l'Ouest et à 70 % en Espagne et en Italie.

1. Marchés et politiques du logement dans la CEE par L. Ghekière - UNILM - La Documentation française (1992).

Répartition du parc de logements par âge dans les pays de la CEE

(en %)

Logements construits	Avant 1919	de 1919 à 1945	Après 1945
Allemagne Fédérale	22,0	13,0	65,0
Belgique	26,0	23,0	51,0
Danemark	25,0	17,0	58,0
Espagne	21,0	9,0	70,0
France	30,0	14,0	56,0
Grèce	8,0	14,0	78,0
Irlande	29,0	17,0	54,0
Italie	18,0	12,0	70,0
Luxembourg	22,0	20,0	58,0
Pays-Bas	16,0	16,0	68,0
Portugal	21,0	18,0	61,0
Royaume-Uni	28,0	20,3	51,7

Sources :

Enquête CEREVE. CNAB et Economic Commission of Europe, Human Settlements situation in the ECE regions.

B. Lefebvre et S. Occhipinti "Rentabilité, liquidité et risques de perte en capital de l'immobilier résidentiel de rapport dans les pays de la CEE", p. 24, CNAB, novembre 1988.

B. LES CONSEQUENCES DE LA REFORME DU FINANCEMENT DE L'ECONOMIE ENTAMEE A LA FIN DES ANNEES 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 des capitaux et la généralisation des taux de change fixes. Aussi, les différents gouvernements de la Communauté européenne ont-ils eu à coeur de réaliser la plus grande convergence possible entre leurs politiques macroéconomiques.

En réponse au nouveau contexte qui s'est peu à peu dessiné depuis une quinzaine d'années, la sphère "logement" a perdu

toute son autonomie au sein de la sphère économique générale. Deux contraintes structurelles pèsent, en effet, aujourd'hui sur le financement du logement et expliquent aussi bien la lente décrue 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 financière. La destabilisation des circuits hors marché de financement du logement (Livret A ; épargne-logement) en réponse, notamment, aux mesures d'harmonisation fiscale et de banalisation des produits d'épargne et la remontée des taux d'intérêt, 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 des titres mobiliers sur le long terme que des actifs immobiliers.

- 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 "banclarisation" 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. Seule 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 paraît de nature à relancer le secteur. Cette remarque de fond, qui donne la primauté à la politique monétaire, n'exclut pas toutefois la mise en oeuvre d'une réflexion approfondie sur les modalités d'une action publique en vue de permettre un ajustement correct de l'offre et de la demande dans le secteur immobilier⁽¹⁾.

1. Voir *infra* : B du chapitre III.

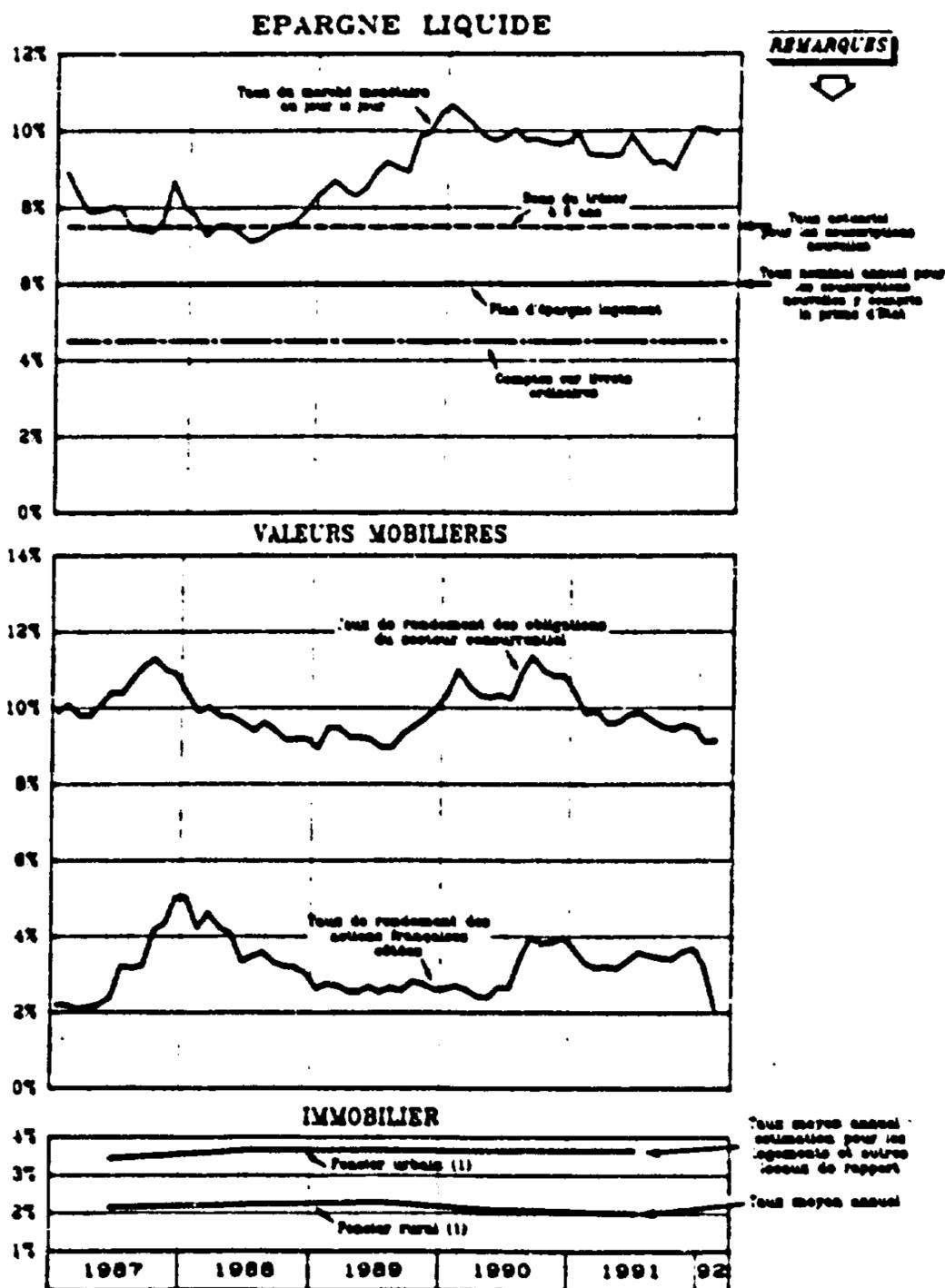
1. Les deux aspects de la contrainte de rentabilité

a) La fragilisation des circuits de financement du logement hors marché

Plusieurs facteurs principaux contribuent à la détérioration des circuits du Livret A et de l'épargne-logement :

- Le plus connu est, sans aucun doute, la concurrence des nouveaux produits (SICAV de capitalisation court terme et plans d'épargne populaire) qui offrent des conditions de rémunération et des avantages fiscaux les rendant très attractifs.

Taux de rendement courant de différents placements
(en termes nominaux) sur la période 1987-1991 selon le
Centre d'étude des revenus et des coûts



1. Il s'agit des taux de rendement nets de charge (y compris les charges fiscales foncières).

(Sources : Banque de France, INSEE, estimations CERC)

Il faut ajouter à ce premier facteur :

- la stratégie des établissements qui collectent l'épargne des ménages et qui s'orientent, bien souvent, vers la reconquête de ce type d'encours : soit en raison de la concurrence entre les réseaux, dans un contexte de raréfaction des ressources d'épargne nouvelle, soit en raison de la réorganisation de leur activité. L'exemple le plus fameux en est donné par les caisses d'épargne et de prévoyance ainsi que par la Poste qui, bien qu'ayant le monopole de la collecte des ressources déposées sur Livret A, déploient aujourd'hui des trésors d'ingéniosité dans la confection et, surtout, la commercialisation de certains produits de taux ;

- le traitement qui est réservé aux conditions de rémunération des produits traditionnels : les taux des placements sur les livrets A et sur les produits d'épargne-logement sont fixés par référence et au-dessus du niveau du taux de l'inflation afin de leur assurer une rémunération réelle positive. En revanche, ceux des produits concurrents sont déterminés par le marché, en réponse aux tensions qui s'expriment sur les marchés monétaire et financier et sur le marché des changes.

Ainsi, en l'absence d'innovations financières nouvelles et dans les conditions de rémunération et de traitement fiscal actuelles, la détérioration des circuits est amenée à se confirmer dans les prochaines années :

L'érosion des capacités d'intervention des circuits traditionnels

Niveaux annuels moyens	Décollecte sur l'encours du Livret A (en milliards de francs courants)	Taux de trésorerie des plans d'épargne logement (en %)	Trésoreries des plans d'épargne-logement en volume (100 en 1988)
1988	16	68,0	100,0
1989	34	67,3	103,7
1990	52	63,7	96,5
1991	49	60,9	91,9
1992	60 (1)	i	i

(1) Chiffre provisoire.

i = incertain.

- la décollecte sur l'encours du Livret A, après le pic intermédiaire de 1990, devrait s'établir à un niveau supérieur, autour de 60 milliards de francs par an ;

- le taux de trésorerie de l'épargne-logement poursuit sa diminution, entraînant la trésorerie dans sa chute.

Dans ces conditions :

- le financement des programmes PLA et PALULOS (le Livret A ne finance déjà plus, depuis 1991, ni les PAP, ni les PLI, ni les prêts aux collectivités locales) ne pourra plus être assuré à leur niveau actuel dans les prochaines années si l'Etat persiste à opérer un prélèvement sur le Livret A (25 milliards de francs en moyenne) qui accélère l'effondrement du système (1). A terme, de toute façon, même après disparition éventuelle de ce prélèvement, la question de l'extinction du Livret A reste posée ;

- en outre, suivant les évolutions observées depuis trois ans, la réduction de la trésorerie de l'épargne-logement compromet le financement des prêts conventionnés et principalement, celui des prêts conventionnés avec aide personnalisée au logement (2). Elle obère également les possibilités de dégrèvement des taux d'intérêt sur les prêts immobiliers.

La réactivation de ces circuits reposerait, selon les calculs du professeur Mouillart, sur la réalisation des deux objectifs suivants :

- le relèvement du taux du Livret A de deux points rétablissant, ainsi, la hiérarchie de la rémunération avec les autres formes de placements financiers : en 1992, le taux de rémunération corrigé des effets de la fiscalité serait ainsi de 8 % pour les obligations et de 6,5 % pour le Livret A. Cette amélioration permettrait de stabiliser l'encours du Livret A en francs courants. Par comparaison avec la situation actuelle, la mesure aurait pour effet de libérer 9 milliards de francs de ressources supplémentaires pour le financement du logement social ou intermédiaire, pour une dépense fiscale (l'exonération des intérêts perçus sur les livrets A) de l'ordre de moins de 1,5 milliard de francs ;

1. Voir : chapitre II A 1.

2. Depuis le 1er janvier 1979, les fonds sans emploi de l'épargne-logement (excédent des dépôts sur les prêts) sont essentiellement réservés au financement des prêts conventionnés et des prêts hypothécaires en général.

- le relèvement du taux créditeur des plans d'épargne-logement de un point stabiliserait le volume de la trésorerie.

La contrainte de solvabilité qui pèse -comme on le verra plus loin- aujourd'hui sur l'Etat et les établissements de crédit interdit cependant d'envisager la mise en oeuvre de ces simples mesures de freinage d'une dégradation inéluctable :

- en stabilisant l'encours du Livret A, le relèvement du taux créditeur provoquerait celui des PLA et des PALULOS, ce que les organismes HLM ne pourraient supporter. Sauf si, bien sûr, des ressources budgétaires venaient compenser cet écart (augmentation de la subvention SLA).

En guise de solution, c'est le plafond des dépôts qui a été relevé, en 1991, de 80.000 francs à 90.000 francs, sans impact budgétaire, certes, mais sans effet concret non plus puisqu'on le sait, le montant de la décollecte aura encore progressé de 10 milliards de francs entre 1991 et 1992.

- l'objectif de la stabilisation en volume de la trésorerie de l'épargne-logement est évident : faciliter une détente des taux des prêts conventionnés et des prêts hypothécaires, autoriser la prise de risque sur des clientèles plus modestes et, surtout, éviter les déséquilibres du système. Cela permettrait de soutenir le niveau de la construction. Mais le relèvement du taux créditeur ne produirait cet effet que dans la mesure où il n'entraînerait pas un coût de ressources supplémentaires pour les établissements dépositaires de l'épargne-logement. Or cet objectif ne peut être atteint sans un soutien budgétaire de l'Etat.

b) La crise du secteur locatif privé

La crise du logement que connaît aujourd'hui la France résulte également, dans une très large mesure, de la dépression profonde qui affecte 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 dix ans. Pire : sur la période récente, toujours d'après la même source, le rythme annuel de décroissance du parc serait d'environ 85.000 logements. Certaines fédérations professionnelles donnent même une portée plus conséquente à l'accélération de ce désengagement des bailleurs du secteur privé en évaluant à 100.000 par an, au cours des années 1989

à 1991, le nombre des logements passés du parc locatif au parc des accédants (1).

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)

Le mouvement de désaffection des bailleurs privés à l'égard du logement locatif est avant tout la conséquence d'un réarbitrage patrimonial tenant compte du niveau élevé des taux d'intérêt réels et du développement de produits financiers bien rémunérés et présentant, pour leurs détenteurs, un risque limité. L'un et l'autre caractérisent le développement des marchés de capitaux au cours des années 1980.

En effet, la comparaison des rendements de différents supports d'investissement est particulièrement parlante : alors que sur la décennie 1970, le logement de rapport avait un rendement double (3 %) de celui des obligations du secteur privé (1,5 %) et représentait plus du quadruple de celui des actions françaises (0,7 %), il n'atteignait que 3 % en 1991, soit moins de 30 % du rendement des obligations et de celui des actions.

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 : CERC)

Une lecture attentive du tableau n° 2 permet, enfin, de mettre un terme à l'idée selon laquelle la détention d'un bien immobilier sur longue période reste nettement profitable.

Certes, elle met en évidence la stabilité de la rentabilité moyenne du logement avant impôt. Si on compare le placement immobilier au placement en valeurs obligataires, également caractérisé par une durée moyenne ou longue d'immobilisation, on constate que les obligations offrent une rentabilité voisine de celle du logement pendant vingt ans, l'écart n'apparaissant qu'à partir des années 1980 avec la hausse sensible des taux réels. La rentabilité du bien immobilier n'est supérieure à celle des valeurs mobilières qu'en période de forte hausse des prix.

Or la chute de l'inflation et l'apparition de taux d'intérêt réels très élevés sont des phénomènes durables d'autant plus préoccupants que l'incidence de la fiscalité en aggrave l'importance, ainsi que nous le verrons dans le deuxième chapitre.

2. Les deux aspects de la contrainte de solvabilité

a) *L'éclatement de la "bulle" immobilière et la projection des accédants dans la sphère économique réelle*

En 1991, la forte diminution du nombre des transactions et des mises en chantier ne reflète pas un réajustement entre l'offre et la demande. Elle est avant tout la conséquence d'un effondrement de la demande solvable. Or, seuls 55 % des français sont aujourd'hui propriétaires de leur logement contre, il est vrai, 40 % en 1965. La demande est toutefois loin d'être satisfaite puisque 70 % des habitants de ce pays ne voient leur "salut" que dans la propriété de leur logement.

L'étude précitée du Centre d'information sur l'épargne et le crédit (Compagnie bancaire) livre des données intéressantes sur les composantes de la désolvabilisation progressive de la clientèle au cours de la décennie écoulée. En dépit de causes complexes, les raisons doivent en être recherchées, là aussi, dans le niveau des taux d'intérêt réels à long terme -soit le taux des obligations garanties diminue du taux de l'inflation- passés de 0,75% en moyenne tout au long des années 1970 à plus de 5 % sur la décennie 1980 et même 6,5 % pour les deux premières années de la décennie 1990.

Outre des taux d'intérêt faibles, les années 1970 avaient été caractérisées par une indexation très forte des salaires sur

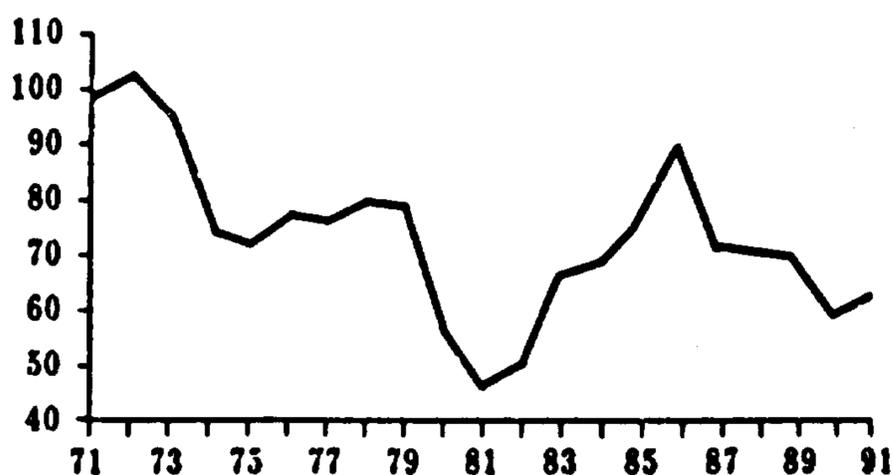
l'inflation. Les années 1980, au contraire, on vient de le voir, ont été marquées par des taux réels durablement élevés et une désindexation, certes progressive, mais de plus en plus effective des salaires.

Selon l'étude, "ces deux évolution se sont combinées pour conduire à une diminution du "pouvoir d'achat par endettement" des ménages dans le logement. Entre 1970 et 1992, ce pouvoir d'achat, évalué en tenant compte de l'évolution des prix, des revenus et des taux d'intérêt, a été divisé par 2,3 à Paris pour les cadres, et par 2,1 pour les employés"⁽¹⁾.

Les analystes ajoutent toutefois que ces chiffres ne tiennent compte que du niveau des taux d'intérêt lors de l'année d'achat ; ils négligent donc le fait que la charge relative d'un remboursement à taux fixe diminue plus ou moins vite, une fois le crédit souscrit, en fonction de l'évolution des revenus.

Pouvoir d'achat par emprunt dans l'immobilier à Paris

(base 100 en 1971)



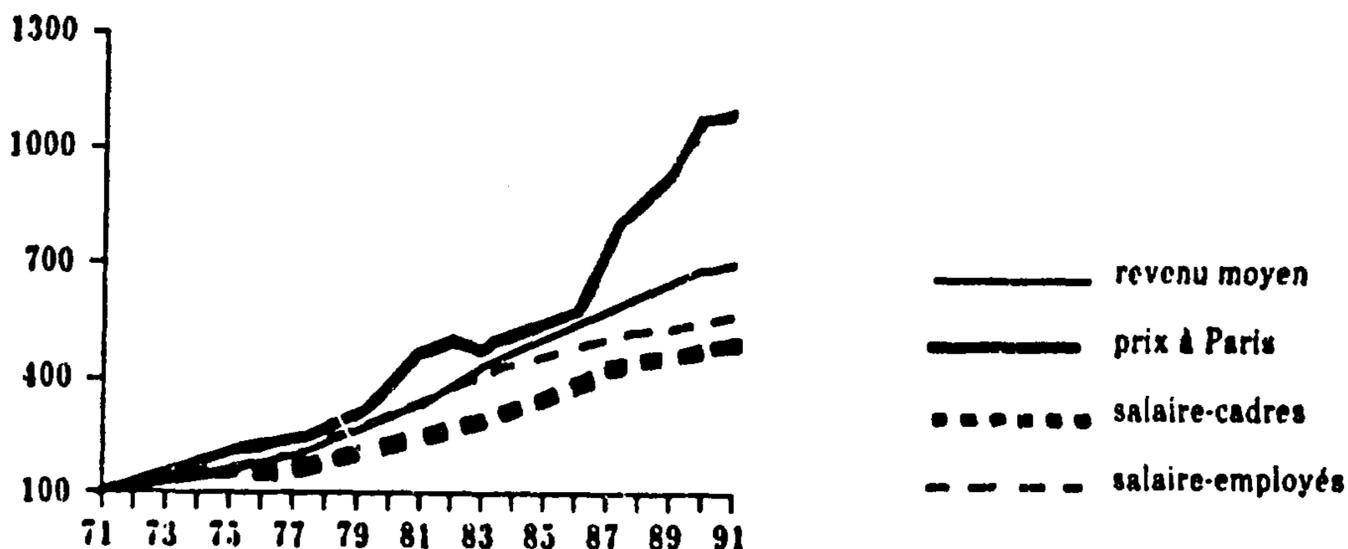
(Source : Centre d'information sur l'épargne et le crédit de la Compagnie bancaire)
N.B.: il faut comprendre le graphique ci-dessus comme signifiant qu'en 1990, le nombre de mètres carrés qu'un ménage "moyen" pouvait acquérir à Paris en s'engageant pour une mensualité de 30 % de son revenu, était inférieure de 40 % à la surface que ce même ménage pouvait acheter en 1971⁽²⁾.

1. C'est votre Commission des finances qui souligne.

2. Pour calculer "le pouvoir d'achat par emprunt dans l'immobilier", c'est-à-dire la surface pouvant être acquise à Paris grâce à un emprunt sur 15 ans, le CIEC a retenu l'hypothèse usuelle d'une charge de remboursement égale à un tiers du revenu disponible brut. Connaissant le niveau des taux d'intérêt à long terme sur la période 1970-1992, les analystes ont calculé, pour chaque année n, la valeur actuelle de 15 annuités d'un montant de 30 % du revenu moyen en n. Ils ont alors converti cette valeur en mètres carrés à Paris.

Le profil de la courbe est lui-même, pour l'essentiel, le fruit d'un découplage de l'évolution des prix immobiliers par rapport aux salaires, comme le montre le graphique suivant :

Prix de l'immobilier et revenus moyens



(Source : INSEE, Chambre des notaires et CIEC)

Ces courbes ne rendent toutefois pas compte de l'impact des taux d'intérêt qui ont pourtant joué le premier rôle dans la désolvabilisation des ménages. De ce point-de-vue, le CIEC fournit l'exemple suivant, fort instructif : en 1975, un ménage qui décidait de s'endetter pour une mensualité constante de 30 % de son revenu disponible brut de 1975 voyait la charge de son remboursement passer à 16 % de son revenu 6 ans plus tard. Pour les ménages qui se sont endettés en 1985 avec la même charge initiale de remboursement (30 % du revenu), et qui ont pu acquérir ainsi environ 15 % de moins en mètres carrés, cette charge était encore de 26 % six ans plus tard.

Autrement dit, "dans les années 1970, les crédits souscrits correspondaient à une mensualité dont le poids relatif diminuait de moitié en 6 ans. Au milieu des années 1980, cette même charge n'était plus divisée que par 1,2 en 6 ans"⁽¹⁾.

Les phénomènes décrits ci-dessus n'auraient toutefois pas eu une telle ampleur si le budget de l'Etat avait continué, comme il le faisait encore au début des années 1980, à solvabiliser une part considérable de la population de notre pays. Lui aussi a, toutefois, été confronté très vite à un grave problème de solvabilisation qui l'a conduit à rejeter vers la sphère "libre" un nombre croissant de ménages accédants mais aussi locataires.

1. C'est votre Commission des finances qui souligne.

b) *Le ralentissement des aides publiques au logement*

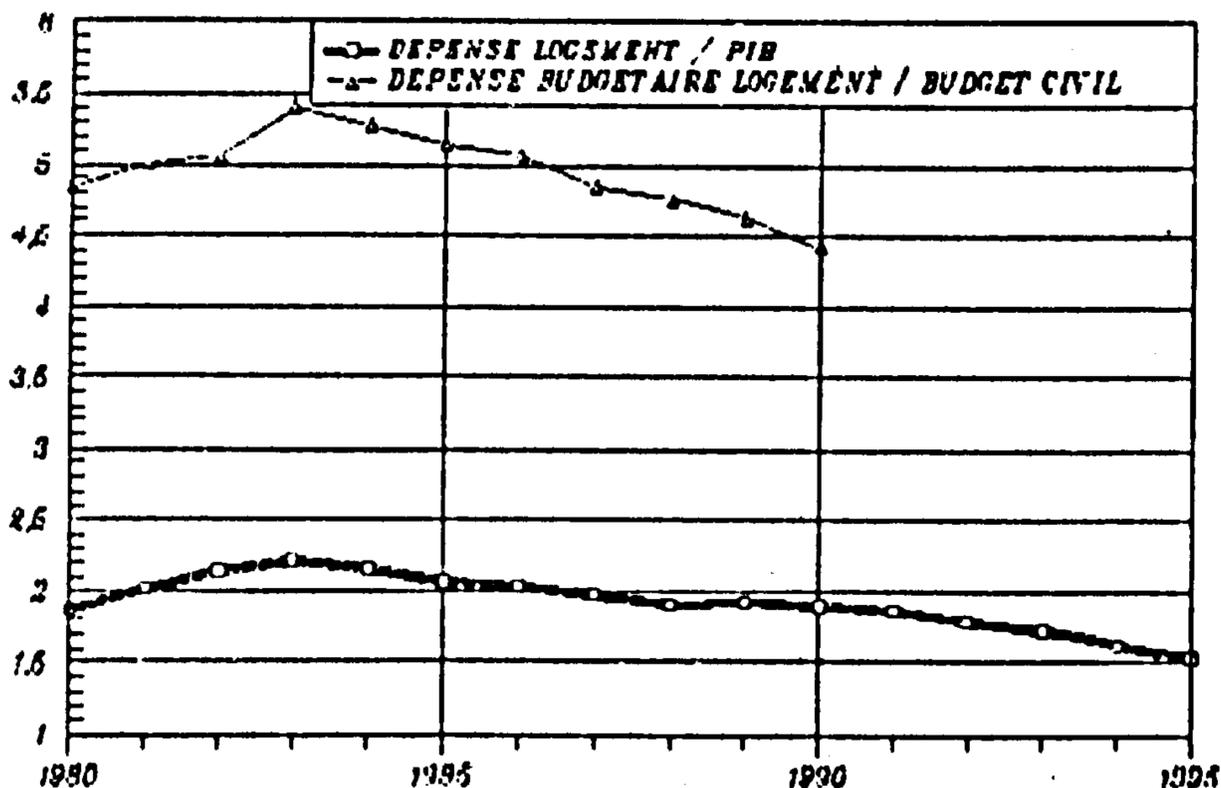
• Une assez faible variation en volume qui cache une très forte diminution de l'efficacité des aides.

Votre Commission se contentera, dans un premier temps, de rappeler les principales données relatives à l'évolution de la dépense publique contenues dans le rapport de la commission Lebègue paru voici un peu plus d'un an. Si les montants chiffrés qu'il fournit ont pu prêter à contestation, les tendances qu'il analyse n'en sont pas moins largement valables (1).

Les travaux réalisés font apparaître un recul en volume entre 1983 et 1985, suivi d'une période durant laquelle le rythme de croissance moyen des aides publiques au logement a été supérieur à l'inflation, en dépit d'une légère diminution en 1987 (- 0,69 %) et en 1990 (- 0,15 %).

Cependant, la part de la dépense publique consacrée au logement dans le revenu national, après avoir atteint un maximum en 1983 (2,22 %) diminue depuis. Elle était égale à 1,9 % du produit intérieur brut en 1990, soit une proportion sensiblement égale à celle constatée en 1980.

Part de la dépense publique en faveur du logement dans le produit intérieur brut et dans le budget civil (en %)



(Source : Commission sur le financement du logement)

1. La commission Lebègue notait la persistance de divergences de méthode dans l'évaluation de l'effort public consacré au logement que devra résoudre la Commission des comptes du logement mise en place en juin 1992. S'agissant toutefois du montant des interventions budgétaires, les chiffres donnés correspondent aux dépenses effectives telles que constatées en loi de règlement. Cette partie de la démonstration est donc entièrement fiable.

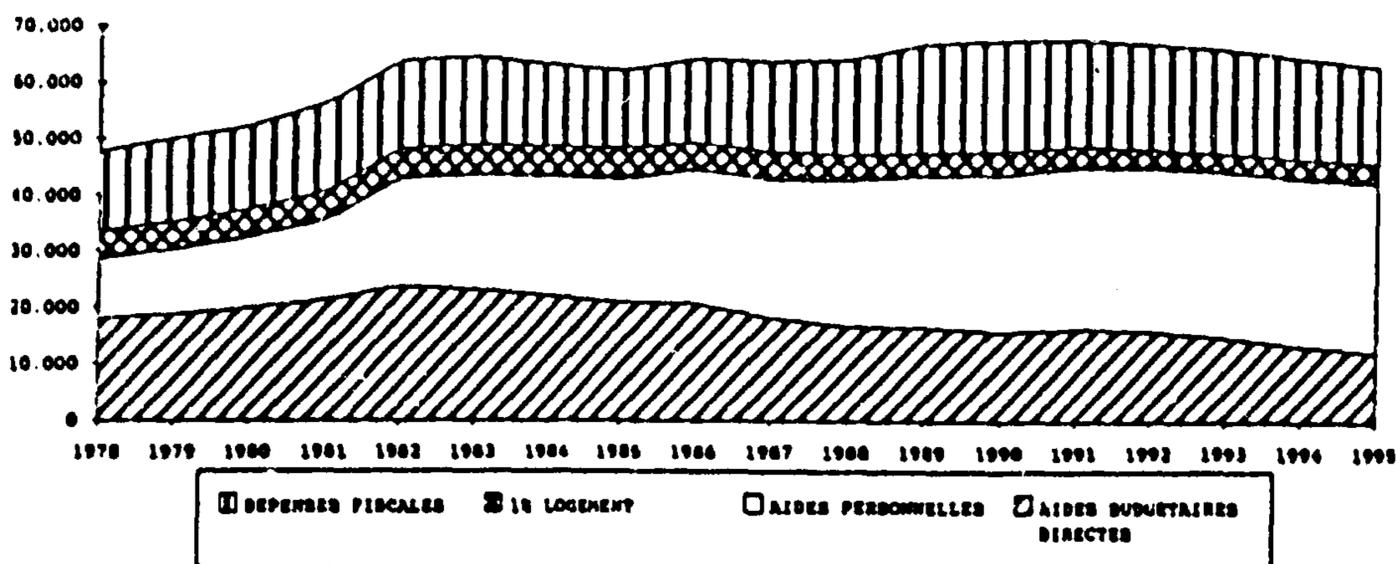
Cette évolution résulte sur la période récente :

- d'une poursuite de la croissance des aides à la personne qui, entre 1988 et 1990, ont continué à croître à un rythme soutenu de 6,8 % en moyenne annuelle, cette progression s'infléchissant légèrement en 1991 (+ 4,2 %). Elles représentaient, en 1991, 41,3 % de l'ensemble des aides publiques au logement.

Cette hausse provenait en grande partie des mesures de bouclage des aides : extension du conventionnement APL à tout le parc social HLM décidé par Pierre Méhaignerie et extension du bénéfice de l'allocation de logement sociale (ALS) à tous les ménages sous seule condition de ressources (la dernière tranche est prévue par le projet de loi de finances initiale pour 1993).

Evolution des composantes de la dépense de la collectivité pour le logement en francs constants (1978-1995)

(en millions de francs 1980)



(Source : Commission sur le financement du logement)

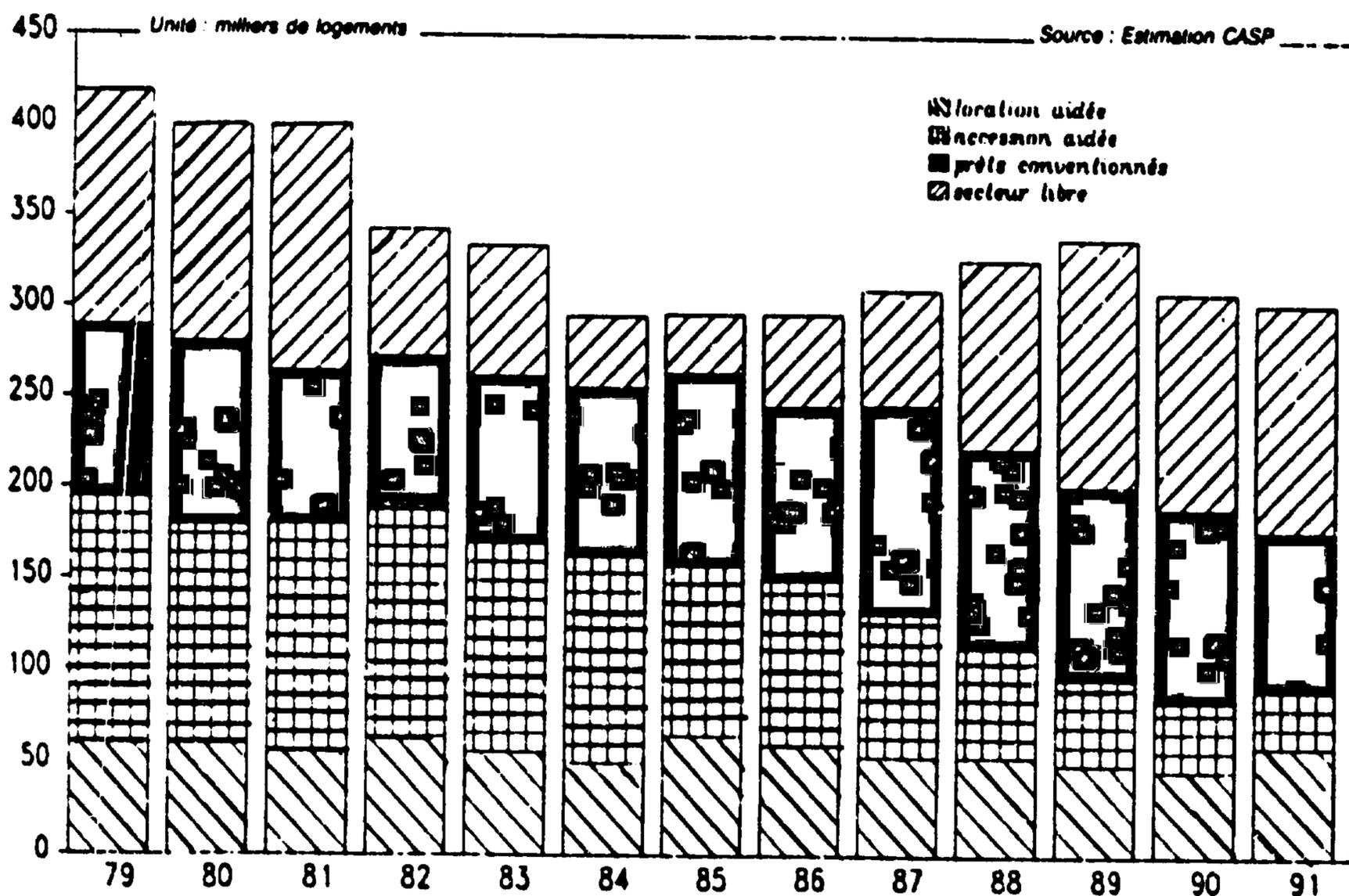
- de la très forte progression des aides fiscales qui auraient crû de 11,8 % par an de 1988 à 1990, conséquence très probable de la montée en régime des mesures favorables prises dans le cadre du plan Méhaignerie de 1986,

- de la légère diminution des aides budgétaires directes en volume, la diminution des aides à la pierre stricto sensu n'étant pas tout à fait compensée par le développement de la participation de l'Etat au financement des aides à la personne ni par le gonflement des primes versées au titre de l'épargne logement.

Ainsi, même si la masse des aides budgétaires de l'Etat s'est peu contractée en volume depuis la mise en place de la réforme de 1977, le nombre des constructions neuves et des acquisitions-améliorations directement aidées s'est effondré passant de 180.000 logements par an en 1980 à moins de 100.000 logement 10 ans plus tard. Cette évolution très négative est elle-même due à la quasi-disparition de l'accession sociale aidée (prêts PAP).

Parallèlement, le nombre des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL) est passé de 1,4 million à 2,5 millions entre 1985 et 1991, cependant que celui des bénéficiaires des allocations restait à peu près stable.

Estimation des mises en chantier de logement par secteur de financement



Unité : milliers de logements

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
location aidée	60	60	56	64	56	50	65	60	54	54	50	47	60
accession aidée	135	120	126	127	115	113	93	90	78	60	47	38	33
prêts conventionnés	94	100	82	81	90	92	105	95	114	108	105	105	85
secteur libre	129	120	136	71	73	40	33	51	64	105	137	119	125
TOTAL	418	400	400	343	334	295	296	296	310	327	339	309	303

• Les éléments de la réforme de 1977 : un système inadapté aux réalités des années 1980 et 1990.

Il n'est pas question ici de dresser un bilan détaillé de l'ensemble des mesures réglementaires prises au cours des années 1980, ou même dans la période récente, ayant abouti à atténuer progressivement la portée du système d'aides mis en place à partir de 1978. Un rapport entier n'y suffirait pas.

Il a paru préférable à votre Commission de dégager les grandes tendances de la mise hors d'état de fonctionner des mécanismes élaborés voici 15 ans. Elle a eu recours pour cela à ses propres documents ainsi qu'aux nombreux exposés du professeur Mouillart tenus dans l'enceinte du Sénat et de l'Assemblée nationale (1).

La mise en place de la réforme du financement du logement adoptée en 1977 reposait sur trois hypothèses :

- la poursuite de la croissance économique à un rythme relativement élevé ;

- la progression du pouvoir d'achat des revenus des ménages à un rythme soutenu ;

- le maintien de l'inflation à un niveau élevé (8 % en moyenne par an).

Le respect de ce cadrage macroéconomique devait permettre une stabilisation automatique en francs constants du montant des aides budgétaires. Dans les faits, cependant, leur poids s'est très rapidement élevé en volume pour, au moins, quatre raisons :

- dès 1980, la croissance économique se ralentit très fortement affectant au passage le montant des recettes fiscales ; ce problème, moins sensible à la fin des années 1980, réapparaît dans toute son ampleur à partir de 1991 ;

- les coûts de construction progressent à un rythme élevé, constamment supérieur à celui de l'inflation ;

- l'élévation des taux d'intérêt implique la croissance des bonifications d'intérêts pour maintenir les taux d'intérêt débiteurs des prêts aidés à un niveau acceptable ;

- enfin, poursuivant la réalisation d'objectifs sociaux ambitieux, les pouvoirs publics ont cherché, pendant la période 1981-

1. Voir notamment : *"Politique du logement - 50 ans pour un échec"* - Bruno Lefebvre, Michel Mouillart, Sylvie Occhipinti - l'Harmattan (1992).

1982, à maintenir les programmes aidés à un niveau élevé, alors que sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt, les secteurs libre et hypothécaire subissaient une réduction de leur activité sur le segment neuf du marché du logement;

L'Etat s'est donc trouvé très vite confronté à l'obligation de stabiliser le volume de ses interventions directes dans le financement du logement sans l'aide des mécanismes automatiques de substitution qui, si ils avaient joué normalement, auraient permis d'éviter certaines coupes sombres.

*** L'échec de la substitution PAP/financement hypothécaire ou banalisé primé bancaire.**

Le désengagement de l'Etat de l'accession à la propriété, envisagé dès 1977, n'était possible que si de nouvelles formules de financement permettaient aux ménages à ressources modestes d'accéder à la propriété.

La réforme de 1977 devait permettre la substitution progressive aux PAP des prêts conventionnés qui ne représentent aucun autre coût budgétaire que l'aide personnalisée au logement. C'est dans cette optique que les conditions associées aux prêts aidés d'accession à la propriété étaient moins favorables que celles associées aux PC, à l'exception toutefois du taux d'intérêt qui reste encore aujourd'hui plus faible. Ainsi, la quotité des prêts conventionnés était-elle généralement plus élevée et le barème APL, dont pouvaient bénéficier les accédants de ce secteur, plus solvabilisateur.

Toutefois, la substitution attendue n'a pas eu lieu. Après 1984, face à la désintermédiation financière qui a résulté de la réforme du financement de l'économie, les établissements de crédit ont procédé à une sélection sévère de leur clientèle. Progressivement, la distribution des PC avec APL s'est réduite, ces prêts s'étant révélés particulièrement risqués.

La disparition de l'accession sociale aidée

En milliers d'unités	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 provi- soire
PAP (neuf et acquisition-amélioration)	141,7	117,4	102,5	89,5	70,1	55,3	43,7	37,0	34,0
dont APLisables	99,2	88,7	77,7	69,8	50,2	38,8	25,2	20,4	18,7
(en %)	70,0	75,6	75,8	78,0	71,6	70,2	57,7	55,0	55,0
PC (neuf et acquisition-amélioration)	136,7	161,6	163,3	184,8	145,8	148,4	124,4	108,8	92,4
dont APLisables	53,3	74,4	67,2	64,8	47,2	44,5	34,8	27,9	23,1
(en %)	29,0	46,0	41,2	35,1	32,4	30,0	28,0	25,8	25,0
Ensemble PAP et PC	278,4	279,0	265,8	274,3	215,9	203,7	168,1	145,8	126,4
dont APLisables	152,5	163,1	144,9	134,6	97,4	83,3	60,0	48,3	41,8
(en %)	54,8	58,5	54,5	49,1	45,1	40,9	35,7	33,1	33,1
Accession sociale aidée	195,0	191,8	169,7	154,3	117,3	99,8	78,5	64,9	57,1

(Source : Centre d'étude et de recherche sur l'espace et sur la ville - CERREVE)

NB : - les prêts APLisables sont ceux pour lesquels leur titulaire aurait droit à l'APL au moment de la demande de prêt.

- l'accession sociale aidée est mesurée par l'ensemble des PAP et des PC-APLisables.

Cette impossible substitution des prêts conventionnés aux PAP s'est révélée très vite extrêmement coûteuse pour les finances publiques puisque le budget a vu les dépenses au titre de l'APL croître sans que les aides à la pierre ne se réduisent.

Dès lors, une sous-consommation systématique des prêts aidés d'accession à la propriété a été organisée afin de justifier, au fil des ans, la diminution des aides budgétées et de permettre ainsi la stabilisation de la dépense publique. Ce processus est aujourd'hui achevé et l'objectif atteint.

La consommation de l'enveloppe PAI

Nombre de PAP en milliers d'unités	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PAP budgétés	180,0	155,0	180,0	170,0	170,0	150,0	150,0	110,0	100,0	90,0	70,0	50,0	40,0
PAP autorisés	179,0	149,0	171,0	171,0	144,0	152,0	117,1	109,7	80,0	70,7	55,3	35,0	39,4

(Source : Direction de la Construction)

Ce résultat a été acquis grâce à la conjonction de trois variables :

- l'insuffisante quotité des prêts PAP a obligé les ménages à recourir à des prêts du secteur libre non éligibles, le plus souvent, à l'APL ;

- de façon générale, l'insuffisante quotité des PAP a provoqué un relèvement du montant des mensualités de remboursement et donc accentué indirectement la désolvabilisation des ménages ;

- enfin, la trop faible revalorisation des plafonds de ressources a limité l'octroi théorique de prêts PAP à la partie de la clientèle potentielle la moins solvable.

Evolution du SMIC et du plafond de ressources pour obtenir un PAP

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Plafond de ressources	100	119	120	120	130	141	141	150	150	150	150	150	159
SMIC	105	119	134	151	174	206	243	272	298	322	336	350	359

(Source : CEREVE)

On perçoit, à la lecture de ce tableau, l'impact très limité de la revalorisation, fût-elle de 15 % en zone 1, des plafonds de ressources PAP annoncée par M. Bianco et Mme Lienemann lors du débat de première lecture sur le projet de budget pour 1993 à l'Assemblée nationale.

Parallèlement, les barèmes APL n'ont pas été suffisamment revalorisés, comme nous le verrons plus loin, et les organismes de crédit ont été obligés d'imposer un plancher de ressources afin de limiter le risque de contentieux. Dans ces conditions, la clientèle pouvant demander et obtenir un PAP a tendu à disparaître.

La dérive budgétaire a été ainsi stoppée mais au prix d'un report des ménages les moins aisés vers les financements du secteur libre (non aidé, non hypothécaire) et vers l'achat dans l'ancien sans travaux. Dans ces conditions, l'accession sociale est devenue extrêmement dépendante de la situation économique générale : en période de forte expansion et de croissance des revenus, elle se développe (ainsi en 1987, comme le révèle le tableau ci-après). Elle régresse, au contraire, en période de récession.

Le recul de l'accès social

En milliers d'unités	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 provi- soire
Ensemble des accédants avec 3 SMIC et moins	232,2	217,4	294,1	304,7	292,9	282,1	205,1	172,8	163,0
dont :									
- 2 SMIC et moins	80,2	71,7	88,9	78,3	88,7	98,5	80,8	68,1	64,2
- 2 à 3 SMIC	152,0	145,7	205,2	226,4	204,2	183,6	124,3	104,7	98,8
dont									
- PAP	105,0	74,4	88,5	78,0	60,2	45,7	33,2	28,4	26,7
- PC	52,9	67,7	91,9	104,0	64,9	65,5	38,0	31,0	26,0
- Libre	74,3	75,3	113,7	122,7	167,8	170,9	133,9	113,4	110,3
dont									
- Neuf	113,5	97,4	129,9	127,7	109,7	93,6	71,1	55,0	48,7
- Ancien	118,7	120,0	164,2	177,0	183,2	188,5	134,0	117,8	114,3

(Source : C'ERAVE)

*** L'échec de la substitution aides à la pierre/aides à la personne**

Dans le cadre de la réforme de 1977, l'APL devait à terme devenir la seule forme d'aide au logement. Les aides à la pierre disparaissant, le conventionnement devait assurer l'unification des aides personnelles dans le parc locatif.

Or, ainsi que le note Monsieur Mouillart dans son ouvrage précité, *"la formule de calcul de l'APL est telle que, toutes choses égales par ailleurs, le montant perçu par les ménages augmente lorsque les dépenses de logement qu'ils supportent s'élèvent ou lorsque leurs revenus diminuent. Dans ces conditions, la dépense supportée par la collectivité nationale est très sensible à l'évolution du pouvoir d'achat des revenus des ménages. Sur ces deux éléments, les hypothèses retenues par les auteurs de la réforme devaient permettre au système de l'APL d'atteindre rapidement un régime d'équilibre permanent économe pour les finances publiques ; les revenus des accédants et des locataires bénéficiaires de l'APL devaient croître suffisamment pour que ces ménages sortent du système au bout de quelques années (5 à 6 ans) et compensent ainsi le nombre de ceux qui y entrent. Or comme nous l'avons vu précédemment, les hypothèses d'inflation et de progression du pouvoir d'achat du revenu des ménages ne sont pas vérifiées"*.

Là encore, l'Etat a donc dû pratiquer une politique de stabilisation autoritaire de l'évolution de la masse des aides à la personne qui s'est traduite :

- par l'affectation au financement des aides à la personne de nouvelles ressources extra-budgétaires. Ainsi, entre 1985 et 1993, la contribution des employeurs à l'effort de construction sera-t-elle passée progressivement de 1 % de la masse salariale à 0,45 %, la différence (0,55 %) étant dorénavant versée au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui assure le financement de l'aide au logement sociale (ALS) (1) ;

Participations respectives de l'Etat et des employeurs au financement de l'ensemble des aides à la personne (APL; ALS; ALF)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Total Etat	11,974	14,175	14,519	17,431	17,161	18,690	20,521	19,450	18,215
Total Employeurs	19,113	20,447	23,429	24,860	26,281	28,819	31,252	34,297	37,667
Part de l'Etat dans le financement total	38,5 %	40,9 %	38,3 %	41,2 %	39,5 %	39,3 %	39,6 %	36,2 %	32,6 %

(Éléments chiffres repris intégralement à partir des statistiques des caisses d'allocations familiales).

- par une revalorisation globalement insuffisante des paramètres des barèmes pour ce qui est du stock et, indirectement, en matière de flux, par l'effondrement de l'accession sociale aidée (PAP et PC).

La solvabilité des ménages bénéficiaires d'une aide personnelle n'a ainsi pas cessé de se dégrader du fait d'une augmentation nette de leur taux d'effort.

Possibilité d'achat en fonction du revenu de l'accédant disposant d'un prêt PAP (en 1992)

1 SMIC = 4500
 2 SMIC = 9000
 2,5 SMIC = 11250
 3 SMIC = 13500

RI = 72 500
 RI = 97 000
 RI = 118 000

2 ans supérieurs

à la limite de l'accessibilité PAP

	zone 2									zone 3								
	prix du logement = prix plafond PAP			prix logement < 10% du prix plafond PAP			prix logement < 25% du prix plafond PAP			prix logement = prix plafond PAP			prix logement < 10% du prix plafond PAP			prix logement < 25% du prix plafond PAP		
	603 000			542 700			452 600			553 100			497 800			414 800		
montant maxi du PAP	542 709			488 438			407 340			497 774			447 996			373 330		
mensualité brute, du PAP maxi, sur 20 ans	4 751			4 276			3 566			4 358			3 922			3 268		
APL	2,5 SMIC	2,5 SMIC	3 SMIC	2,5 SMIC	3 SMIC	2 SMIC	2,5 SMIC	3 SMIC	2 SMIC	2,5 SMIC	3 SMIC	2 SMIC	2,5 SMIC	3 SMIC	2 SMIC	2,5 SMIC	3 SMIC	
	1 236	616	0	1 236	618	0	1 236	618	0	1 236	618	0	1 236	618	0	1 236	618	0
mensualité de référence	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918	2 918
mensualité nette	3 515	4 133	4 751	3 040	3 658	4 276	2 330	2 948	3 566	3 122	3 740	4 358	2 686	3 304	3 922	2 032	2 650	3 268
reste à vivre *	5 763	7 112	8 461	5 288	7 592	9 224	6 670	8 302	9 934	5 894	7 510	9 142	6 314	7 946	9 578	6 968	8 600	10 232
taux d'effort net *	29,7%	31,7%	33,1%	23,7%	32,52	31,67	25,89	26,2	26,41	24,7%	33,24	32,28	29,89	29,37	29	22,58	23,56	24
taux d'effort brut	52,79	42,23	35,19	47,51	38,01	31,67	39,62	31,7	26,41	48,42	38,74	32,28	43,58	34,66	29	36,31	29,05	24

* en grisé : endettement trop important, achat à ce prix impossible

(Source : Union nationale des fédérations d'organismes de H.L.M. -
Mission économique)

Le projet de constitution d'un Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété: une illustration de la crise du système d'aide budgétaire au logement

Le projet de constitution du FGAS (Fonds de garantie de l'accession sociale) illustre à merveille la double contrainte qui pèse sur les pouvoirs publics chaque fois qu'ils tentent de quitter le cadre de plus en plus obsolète des mécanismes de la réforme de 1977: contrainte d'image, tout d'abord, mais aussi contrainte financière qui rendent incontestablement délicate la recherche de toute solution de rechange.

La création du "Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété" a été annoncée par le Gouvernement dans le cadre du plan de soutien à l'activité du bâtiment et des travaux publics le 11 mars dernier. Il a, en principe, pour objet d'accorder la garantie de l'Etat aux prêts conventionnés octroyés aux accédants à la propriété dont les revenus sont inférieurs à un plafond. L'objectif est d'inciter les établissements de crédit à accorder des prêts pouvant donner droit à l'aide personnalisée au logement, aux ménages à revenus modestes, dans des conditions de taux favorables. Une dotation de 600 millions de francs est prévue à ce titre en 1993.

En fait, ce projet a été présenté aux établissements de crédit dès le mois de juin 1991, il y a donc près d'un an et demi. Il trahit le souhait originel de la direction du Trésor d'aboutir, dans le cadre de la réforme de 1977, à la substitution des prêts aidés d'accession à la propriété (PAP) par des prêts conventionnés avec APL. Tenant compte, en effet, de l'impossibilité d'une mutation naturelle du fait des blocages analysés plus haut, la direction du Trésor propose une nouvelle "béquille", sorte de mutualisation des risques entre l'Etat et les banques mais dont la mise en place n'aura certainement pas lieu le 1er janvier prochain ainsi qu'il est prévu dans l'article 87 du projet de loi de finances initiale :

- La note du Trésor adressée aux établissements de crédit au mois d'avril 1992, après une première phase de concertation, énonçait clairement ses objectifs: *"L'objectif de ce projet est, dans des conditions conformes à l'objectif de modernisation et d'assainissement de l'activité de crédit à l'habitat, de réduire le coût de l'ensemble du crédit à l'accession sociale à la propriété en pesant sur ses différentes composantes et en particulier sur le coût du risque (coût réglementaire des fonds propres et coût financier des sinistres). Sa mise en oeuvre permettrait de substituer au système actuel des PAP bonifiés et au risque de l'Etat et des prêts conventionnés, ni bonifiés ni garantis, un système unique et universel de prêts conventionnés non bonifiés et garantis."(1)*

(1) Souligné par la Direction du Trésor.

La réaction des ministres concernés (Equipeement et Logement) fut virulente : l'un et l'autre obtinrent que la mention de l'objectif de suppression des PAP fût enlevée. En réaction à cette nouvelle manifestation de la "réforme cachée" menée par la seule administration, ils s'engagèrent, en outre, à ce qu'un débat ait lieu enfin au Parlement à l'automne 1992 sur l'avenir des aides au logement. On sait toutefois que les relations délicates de Mme Lienemann avec ses "amis" politiques ont dressé un nouvel obstacle à la mise en oeuvre d'un processus enfin clair de décision au profit de la représentation nationale.

La remise en cause progressive des mécanismes de la réforme de 1977 continuera donc, pour un certain temps encore, à se faire en catimini, à l'abri des regards indiscrets des élus du peuple dans le secret des bureaux du quai de Bercy !

- Les projets du Trésor suscitent, en outre, encore de fortes réticences de la part des établissements de crédit qui illustrent incontestablement la difficulté à définir les voies et moyens d'une alternative viable et acceptable pour tous aux aides de la réforme de 1977. Au début du mois de novembre 1992, les points de friction avec les professionnels étaient les suivants :

• **La cible** : la création du FGAS ne peut pas être l'occasion de faire supporter par les établissements de crédit tout ou partie de l'effort budgétaire relevant aujourd'hui de l'Etat. Les banques refusent ainsi le choix d'un critère de revenu correspondant au plafond PAP qui n'engage pas, en effet, l'Etat en termes budgétaires et peut être augmenté de façon unilatérale entraînant de facto une cible plus large d'accédants.

Elles réclament l'application du critère d'éligibilité à l'APL, celui-ci mettant les établissements de crédit à l'abri d'une dérive de la cible puisque ce critère, lui, engage l'Etat budgétairement.

En fait, ces revendications illustrent bien l'impossibilité d'une substitution du secteur privé de financement au secteur public en période de faible croissance ou de récession et d'aggravation concomitante des différents risques bancaires.

• **La marge** : l'économie actuelle du projet a fixé le niveau maximum de la marge des prêts éligibles au FGAS à 1,70 point contre une marge maximale autorisée de 2,30 points sur les prêts conventionnés actuellement, soit un écart de 0,6 point.

Or, le gain net à attendre de la mise en place du FGAS en termes de coût en fonds propres est de 0,2 point selon les calculs des établissements de crédit. Autrement dit, ils ne sauraient descendre en-dessous d'une marge de 2,10 points sauf à accepter, là encore, un transfert de charges du budget de l'Etat vers les secteurs privés de financement.

• Les modalités de gestion perçues pour le système paraissent également coûteuses et sont cités ici pour mémoire.

•
• •

La présente législature s'est ouverte avec la mise en place de la commission Bloch-Lainé chargée d'élaborer un rapport sur une réforme des aides à l'accession sociale à la propriété. L'absence de suites données à ses propositions avait sanctionné, déjà, l'impossibilité de mettre en place un partenariat entre l'État et les banques en vue de substituer aux prêts bonifiés d'accession à la propriété PAP des prêts primés banalisés. Soit le coût en était trop élevé pour la collectivité (plus élevé en définitive que celui du PAP), soit les établissements de crédit étaient contraints de prendre à leur charge une partie de ce coût sans contrepartie.

Symboliquement, la même législature se clôt avec le projet minimaliste du FGAS (il ne s'agit plus ici que de créer un système de garantie sur prêts conventionnés distribués aux ménages les moins solvables) qui semble pourtant avoir peu de chance d'aboutir dans un proche délai.

II - LA REPONSE DE L'ETAT : CINQ ANS POUR UN DESENGAGEMENT COUTEUX ET DESORDONNE

Les gouvernements qui se sont succédés depuis 1988 n'ont pas su sortir d'un discours idéologique qui masquait leur incompréhension totale des mutations en cours. Plutôt que de définir les modalités d'accompagnement du processus décrit plus haut, ils ont préféré déplacer le débat sur le terrain du symbolique.

Cette fuite en avant se paiera très cher dans les mois et les années à venir. Car au-delà de l'affichage rhétorique d'objectifs impossibles à atteindre, nos dirigeants ont porté des coups irrémédiables aux circuits de financement du logement hors marché, au Livret A au premier chef. Ils ont, en outre, accru l'illissibilité et l'instabilité d'une fiscalité immobilière déjà largement inadaptée aux nécessités du développement du parc locatif privé. Ils se sont, enfin, déchargés dans des conditions douteuses et sans concertation des responsabilités incombant à l'Etat en matière de financement du logement.

En définitive, c'est à la nouvelle majorité issue du scrutin du mois de mars 1993 qu'il reviendra de gérer une situation dont les composantes ont été inutilement dramatisées par l'imprévoyance des gouvernants actuels. Ainsi ce qui aurait pu être traité à froid sur le moyen terme le sera à chaud sur le très court terme.

A. LA DISPARITION ACCÉLÉRÉE DES CIRCUITS DE FINANCEMENT HORS MARCHE

1. La fin du financement du logement social par le Livret A est pour très bientôt

Le niveau élevé et croissant de décollecte que subit le Livret A depuis 1989 fragilise considérablement le financement du logement locatif social ainsi que nous l'avons vu dans le précédent chapitre. Toutefois, par leur comportement irresponsable, les gouvernements successifs ont accéléré, au cours des dernières années, les risques d'effondrement subit du système. Il ont en outre contribué à rapprocher l'échéance sans préparer d'alternative.

Comprendre le fonctionnement du livret A et de ses emplois

L'évolution du Livret A et de ses emplois nécessite un examen sous plusieurs aspects étroitement liés.

• Le bilan annuel :

On constate au bilan d'un côté, pour l'essentiel, les dépôts effectués sur le Livret A (soit 680 milliards au 31 décembre 1991 sur 737 milliards de francs) et des réserves, subventions et emprunts. De l'autre côté, les dépôts sont majoritairement affectés à des prêts : 592 milliards de francs de prêts en encours pour le financement du logement social et des collectivités locales (1). Les actifs financiers représentent 20 % des emplois : ils assurent la liquidité du système afin de faire face aux retraits éventuels.

Bilan du Livret A

(en milliards de francs)

	au 31 décembre 1991
ACTIF	
• Prêts	592,1
• Actifs financiers	141,3
• Débiteurs divers	4,0
TOTAL ACTIF/PASSIF	737,4
PASSIF	
• Réserves	22,0
• Subventions	15,4
• Provisions	8,0
• Dépôts	680,5
• Crédoiteurs divers	4,2

• Le compte de résultat :

Parmi les produits, on notera essentiellement les revenus des prêts et des placements pour un total de 56,5 milliards de francs en 1991. En charge, apparaissent les intérêts versés aux déposants ainsi que le coût de la collecte correspondant au versement d'une rémunération aux établissements collecteurs, caisses d'épargne et de prévoyance et guichets de la Poste.

Le solde (10 milliards de francs en 1991) donne le résultat d'exploitation qui est positif par construction puisque les prêts consentis (et les placements financiers) ont un rendement supérieur aux intérêts versés aux déposants (taux de rémunération des prêts P.L.A. : 5,8 % - rémunération des détenteurs d'un premier livret de caisse d'épargne : 4,5 %).

(1) On rappelle que le financement du logement social locatif est assuré par la Caisse des dépôts et consignations sur les ressources du livret A de la Poste et de la Caisse d'Épargne. Des prêts de très longue durée (34 ans) sont ainsi attribués aux organismes H.L.M.

Compte de résultat du Livret A

(en milliards de francs)

	Total des réalisations en 1991
Revenus des prêts (hors intérêts compensateurs)	43,7
Revenus des actifs financiers	12,8
TOTAL des produits financiers	56,5
Charges sur dépôts	43,7
Charges sur prêts	2,3
Charges sur emprunts	0,2
Total des charges financières	46,2
Marge brute financière	10,3
Autres produits et charges	- 0,5
Résultat net hors intérêts compensateurs	9,9
Résultat avec intérêts compensateurs	14,2

• **Le tableau des emplois et des ressources :**

C'est un compte de trésorerie qui retrace les flux d'entrée et de sortie du système, soit, en ressources : les masses nouvelles disponibles (amortissement des prêts et intérêts reçus, moins la décollecte) diminuées de la rémunération du réseau et, surtout, du reversement à l'Etat (25,3 milliards de francs en 1991). En emploi, on constate le montant des prêts nouveaux à consentir soit, en 1991, environ 28 milliards de francs pour le logement, corrigés des variations d'actifs financiers (voir tableau ci-après, hors encadré).

**Les ressources et emplois du Livret A et
du livret d'épargne populaire (LEP) (1)**

(milliards de francs)

	1989	1990	1991
Ressources			
Revenus et remboursements	99,1	99,2	92,5
Collecte centralisée	- 31,7	- 56,7	- 50,5
Total ressources brutes	67,4	42,5	42,0
Rémunération du réseau et ajustements	- 6,6	- 5,3	11,2
Reversements à l'Etat	- 25,1	- 24,3	- 25,3
Total ressources nettes	35,7	12,9	5,5
Emplois			
Prêts au logement	31,0	28,2	28,1
Pool PAP (CFF)	7,7	.	.
Autres prêts (dont collectivités locales)	7,8	4,2	0,9
Actifs financiers	6,5	11,6	- 3,7
Total emplois	53,0	44,0	25,3
Solde à financer	17,3	31,1	19,8
Transfert de prêts	.	7,0	.
Remboursements de prêts anticipés	8,8	10,1	4,8
Titrisation	8,5	14,0	15,0

(1) Les ressources sur livret d'épargne populaire (LEP) permettent notamment de financer les prêts locatifs intermédiaires (PLI) devenus prêts locatifs sociaux (PLS) en 1992. Ce recours à un nouveau moyen de financement est justifié par les restrictions apportées aux emplois du Livret A dont la ressource, depuis 1991, ne peut plus être utilisée que pour le financement des prêts locatifs aides.

Il a paru souhaitable d'associer aux perspectives de financement des PLA celles des prêts pour logements locatifs destinés aux revenus intermédiaires : il faut rappeler, en effet, que les PLI et les PLS sont apparus parce que les conditions de ressources PLA étaient devenues trop restrictives alors qu'elles permettaient, à l'origine, de couvrir potentiellement 80 % des ménages.

L'apparition d'une décollecte en 1989, c'est-à-dire d'un excédent des retraits sur les dépôts, résulte pour l'essentiel, nous l'avons vu, d'une évolution tendancielle sans doute inéluctable et provoquée par le décloisonnement des circuits de financement.

Toutefois, globalement sur la période récente :

- Chaque année, le Livret A permet de financer environ 30 milliards de prêts pour les programmes PLA/PALULOS (prêts locatifs aidés et prime à l'amélioration de logements à usage locatif et social).

• A ce chiffre s'ajoutent habituellement (en particulier, en 1990 et 1991) 50 milliards de francs de décollecte environ, mais aussi 25 milliards de prélèvements opérés par l'Etat : 10 milliards sont destinés à la Poste et 15 milliards pour la rémunération de la garantie accordée par l'Etat en vue d'assurer à tout moment la solvabilité des réseaux collecteurs des livrets A et B.

Il convient cependant d'ajouter que ces données ont encore évolué en 1992. Le montant de la décollecte sur l'ensemble de l'exercice devrait atteindre, voire dépasser 60 milliards de francs. En outre, le montant global de la garantie accordée par l'Etat aux caisses d'épargne et à la caisse nationale d'épargne (La Poste) devrait s'élever cette année à près de 18 milliards de francs contre 15 en moyenne les années précédentes.

• Le total des emplois sur 1989, 1990 et 1991 s'élève donc à 105 milliards en moyenne annuelle, financés de la façon suivante :

- 30 milliards au titre des intérêts perçus sur la dette en cours,

- 30 milliards au titre des remboursements en capital : ce poste recouvre les remboursements normaux de prêts antérieurs ainsi que les remboursements anticipés,

- 30 milliards au titre des intérêts perçus sur les produits des placements, soit un total de 90 milliards servant à financer les 105 milliards d'emplois.

• Il manque donc, chaque année, environ 15 milliards de francs que la Caisse des dépôts et consignations parvient à mobiliser en titrisant une partie de la dette qu'elle détient. En simplifiant quelque peu, le mécanisme consiste à revendre les prêts accordés à des investisseurs qui acceptent de les racheter par l'intermédiaire d'un fonds commun de créances.

Toutefois, interrogé par la Commission des finances, le 9 juillet dernier, sur les conséquences du recours accru à la titrisation, Monsieur Robert Lion, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, exprimait l'avis selon lequel il ne pouvait s'agir de "bonnes" opérations en termes de gestion efficace de l'équilibre du Livret A. Il eut même cette formule qui résume bien l'appréciation que l'on peut porter sur un recours trop systématique à cette technique : *"il ne peut s'agir que d'opérations éphémères et problématiques"*.

En effet, selon le professeur Mouillart de l'université de Paris X-Nanterre, sur la base d'un volume titrisable estimé à 110 milliards de francs en 1990, la décollecte qui s'observe

Livret A : projection compte de résultat

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
REV. DES PRETS	44	41	38	36	33	32	32	31	31	30	30	30	30	30	30
REV. ACTIFS FIN	13	12	11	10	9	9	8	7	7	6	5	4	3	2	1
TOT POTS FIN	56	53	49	46	42	41	40	38	38	36	35	34	33	32	31
CHARGES/DEPOTS	44	37	35	33	31	28	26	24	21	19	16	13	10	7	4
CHARGES/PRETS	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CHARGES/EMPRUNTS	0	1	1	2	4	6	9	12	15	19	23	26	30	35	39
TOTAL CH. FIN.	46	40	38	36	36	35	36	36	37	38	39	40	41	42	43
RESULTAT	10	13	11	10	7	6	4	2	1	0	-2	-4	-6	-10	-12

Deux moments importants apparaissent très nettement qui remettront en cause ce mode de fonctionnement "autonome" du Livret A :

- l'horizon 1995, où l'encours de dépôts deviendra inférieur à l'encours de prêts ; à partir de cette date, il faudra non seulement financer le déficit de flux mais aussi le déficit de stock,

- l'horizon 1997, date à laquelle le résultat de gestion devient quasiment nul, ce qui enlève au système toute capacité d'autobonification.

Le fonctionnement du système devra être toutefois modifié par les pouvoirs publics plusieurs années avant ces dates, dès 1993, pour ne pas risquer d'être mis en grande difficulté.

L'actuelle majorité lègue donc à la prochaine la gestion d'un dossier qui occupera vraisemblablement toute la législature.

Il n'est pas possible de ne pas mettre en parallèle le prélèvement opéré au profit de l'État et de La Poste (25 milliards de francs en moyenne) et le montant des titrisations (15 milliards de francs chaque année) qui, si elles permettent de dégager dans l'immédiat de nouvelles ressources, appauvrissent inéluctablement le mécanisme en le privant des revenus qu'il aurait dû continuer à percevoir (Intérêts et amortissement) au titre des prêts titrisés.

Les titrisations dont l'effet est d'accélérer dans des proportions dramatiques l'effondrement brutal du mécanisme des prêts sur Livret A, n'auraient pas lieu d'être si l'Etat ne se servait pas de la manne financière qui lui est ainsi offerte pour tenter de masquer le gonflement du déficit budgétaire.

La Commission des finances a déjà eu l'occasion (1) de dénoncer l'habillage juridique sous lequel se camoufle ce qu'il faut bien appeler un pillage inconsidéré des ressources du logement social. En effet, l'empilement des garanties dont fait l'objet le Livret A conduit à considérer comme inutile et injustifié le prélèvement effectué par l'Etat sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE) et sur celui de la Caisse nationale d'épargne (FRGCNE) au titre de la garantie qu'il accorde aux fonds du Livret A.

Ainsi, cette garantie étatique si chère payée n'intervient-elle qu'après rupture de deux autres remparts. En effet, environ 20 % des fonds du Livret A-Ecureuil sont placés par la caisse des dépôts sur les marchés de capitaux. Sur un encours d'environ 400 milliards de francs (2), ce sont ainsi 80 milliards de francs qui ne sont pas prêtés aux ILM : ce ratio de liquidité est néanmoins justifié pour faire face au risque important que représente la transformation de dépôts à vue en prêts à plus de trente ans.

Au-delà, le second rempart est constitué par les fonds de réserve et de garantie, mis en place par les réseaux des caisses d'épargne et de prévoyance et de La Poste, qui sont alimentés par le résultat du Livret A.

En revanche, que l'Etat prélève 15 milliards de francs par an en moyenne sur ces fonds de réserve, soit à peu près autant que le résultat du Livret A (3), apparaît pour le moins surprenant à double titre : la garantie coûteuse qu'il accorde fait double emploi avec le ratio de liquidité qui prive lui-même le logement social de 80 milliards de francs de ressources ; ensuite, la mécanique mise en marche aboutit à figer les masses sinon à appauvrir inéluctablement les fonds de réserve et de garantie qui forment eux-mêmes l'un des remparts en cas d'insolvabilité du système.

On notera qu'en termes budgétaires, l'Etat reprend d'ailleurs par cette voie davantage que ne lui coûte la défiscalisation des intérêts du Livret A (6,8 milliards de francs en 1992).

1. Voir notamment : Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1992 - n° 92 (première session ordinaire de 1991-1992). Tome I. Pages 90 et 91.

2. Auxquels s'ajoutent les 200 milliards environ collectés par le réseau de la Poste.

3. Résultat avec intérêts compensateurs.

Dans le cadre des évolutions décrites ici, une absence d'intervention rapide sur les modalités de gestion entrainera à très brève échéance l'interruption brutale des prêts au logement social sur le Livret A.

Cette situation conduira à changer brutalement le mode d'alimentation financière, solution très difficile sinon à improviser, du moins à mettre en oeuvre sans durcissement des conditions de financement.

Le budget de l'Etat risque ainsi très vite d'avoir à combler les pertes financières d'un système devenu déficitaire à hauteur de plusieurs milliards de francs par an.

Dans ces conditions, une diminution sensible des quotités de prêt paraît inéluctable. Il reviendrait alors à la majorité issue du scrutin de mars prochain de prendre et d'assumer aux yeux de l'opinion les mesures impopulaires justifiées par l'absence totale de vision à long terme dont auront fait preuves les gouvernements de la précédente législature, alors que le mouvement de décollecte était patent depuis le début de 1989.

On ne peut enfin que qualifier de pur acte de démagogie l'annonce faite par le gouvernement à la fin du débat sur la première partie de la loi de finances pour 1993 à l'Assemblée nationale touchant le relèvement à 90 000 du nombre des prêts locatifs aidés distribués en 1993 et la revalorisation de 5% du prix de référence pour les opérations P.L.A.

2. Les améliorations apportées en début d'année menacent directement l'équilibre de l'épargne-logement

Depuis le 1er avril 1992 (1), le régime de l'épargne-logement s'applique selon des modalités sensiblement modifiées :

- le plafond des prêts accordés à l'issue de la phase d'épargne pour financer des projets immobiliers a été porté de 400.000 francs à 600.000 francs ;

- la durée minimale de la phase d'épargne des nouveaux plans d'épargne-logement a été ramenée de cinq ans à quatre ans ;

- les plans d'épargne-logement en cours peuvent être clôturés au bout de quatre ans sans pénalités ;

- un plan ouvert depuis plus de dix ans ne peut plus être prorogé. A la date d'expiration du contrat aucun versement ne peut plus être effectué. Les fonds continuent à être rémunérés au taux hors prime mais les nouveaux intérêts versés ne sont plus comptabilisés pour le calcul des droits à prêt. L'épargnant dispose d'un délai d'un an après le retrait des fonds pour effectuer sa demande de prêt ;

- à compter du 1er janvier 1993, le montant du dépôt minimum sur compte passera de 750 francs à 2.000 francs et le montant minimum sera relevé de 150 francs à 500 francs.

Le ministère de l'économie et des finances n'a pas caché les effets qu'il attendait de ces nombreux aménagements :

- le nouveau plan, plus attractif car plus liquide, devrait drainer dans l'immédiat une épargne nouvelle ce qui aura pour effet d'améliorer, sur le très court terme, le ratio de trésorerie dont on a vu plus haut qu'il évoluait selon une courbe tendancielle négative ;

- dans le même temps, toutefois, les ménages qui ont un plan d'épargne-logement dans sa quatrième année pourront réaliser leur projet immobilier dès 1992. Il s'agit ni plus ni moins de l'introduction d'un premier élément de dégradation du ratio de trésorerie, toutes choses restant égales par ailleurs ;

1. Décret n° 92-358 du 1er avril 1992 relatif aux plans d'épargne-logement et modifiant le code de la construction et de l'habitation (partie réglementaire).

- deuxième élément de dégradation : les ménages qui ont un plan d'épargne depuis plus de dix ans sont, dès aujourd'hui, très fortement incités à réaliser leur projet immobilier car la rémunération des dépôts devient, à partir de maintenant, moins intéressante passé le délai de dix ans ;

- enfin, d'une façon générale, l'amélioration des conditions de prêts facilitera la réalisation des projets immobiliers.

Si l'intention est tout à fait louable, les modalités utilisées pour parvenir au résultat escompté sont les pires que l'on puisse imaginer compte tenu de la situation dans laquelle se trouve l'équilibre financier de l'épargne-logement.

Votre Commission des finances rappelle, en effet, que le système de l'épargne-logement repose sur l'équilibre entre le volume des dépôts et le volume des prêts principaux d'épargne-logement. Le système ne peut fonctionner que si une majorité d'épargnants considère l'épargne-logement comme un produit de placement et n'utilise pas leur droit à prêt : ils sont communément appelés les "bons frères" car ils permettent d'assurer l'équilibre du système. Si les mesures prises en avril dernier avaient consisté à relever le taux de rendement des plans, on aurait parlé d'incitation au dépôt. En ce cas, l'afflux de l'argent apporté par des "bons frères" aurait permis d'améliorer de façon durable la courbe d'évolution de la trésorerie de l'épargne-logement.

Si tant est qu'une mesure de revalorisation du taux de rendement des plans est aujourd'hui possible, elle constitue un préalable impératif à toute autre disposition du type de celles qui viennent d'être prises. Celles-ci concourent au maintien, voire à une augmentation, de la part des "mauvais frères". Ce sont, en effet, des mesures d'incitation à l'endettement, permettant de financer une opération immobilière par la constitution d'une épargne préalable.

Ainsi le Gouvernement a-t-il préféré jouir de la rente médiatique que lui confère dans l'immédiat l'amélioration, du point de vue du consommateur, de la souplesse d'utilisation de l'épargne-logement et laissé, une fois de plus, à ses successeurs le soin de gérer, à l'échéance 1994-1995, les graves difficultés de trésorerie que les mesures prises auront nettement contribué à accentuer.

Cette hypothèse appliquée sur l'avenir, selon une méthode d'ailleurs largement éprouvée aussi bien dans le domaine du logement qu'en d'autres, vient après le mauvais coup porté en 1991 et 1992 aux réserves accumulées par la gestion de l'épargne-logement.

Le prélèvement sur le Fonds de réserve de l'épargne-logement (FREL) en 1991 et 1992

En 1991 et 1992, l'Etat, parallèlement à son prélèvement habituel sur les fonds du Livret A, a opéré une ponction sur le fonds de réserve de l'épargne-logement (FREL) de 25,7 milliards de francs (11 milliards de francs en 1991 contre 7 milliards de francs initialement attendus et 14,7 milliards de francs en 1992 contre 11,5 milliards de francs originellement espérés). Cette mesure portait, en fait, liquidation pure et simple de ce fonds.

Créé en 1985 dans le cadre de la réforme du réseau des caisses d'épargne et de prévoyance, le FREL fut alimenté, à l'origine, par transferts à partir des sections plans et livrets d'épargne-logement des fonds d'épargne de la caisse des dépôts et consignations, à savoir : des réserves accumulées depuis la création de ces fonds, d'une part, et des placements correspondant, d'autre part.

Depuis le 1er janvier 1990, le fonds de réserve de l'épargne-logement avait pour unique objet la garantie de bonne fin des prêts d'épargne-logement engagés avant le 31 décembre 1984.

Contrairement à ce qui avait été allégué, voici un an, ce fonds de réserve n'était donc pas devenu "sans objet". Dès lors que l'on décidait de créer un autre mécanisme de garantie, il était, d'autre part, certainement douteux que les sommes qu'il contenait aient pu être, sans autre forme de procès, confisquées au profit du Trésor puisque ces réserves avaient été constituées à l'origine grâce à la marge entre la rémunération des épargnants et le taux des prêts accordés.

Si tant était qu'elles n'eussent plus de raison d'être pour faire face aux risques liés à l'encours des prêts, ces réserves auraient dû retourner au logement sous la forme, prioritairement, d'une amélioration sensible de la rémunération de l'épargne préalable.

Le plus grave, toutefois, résidait dans le fait que ce fonds de réserve était, en 1991, immobilisé, à hauteur de près de 15 milliards de francs, sous forme de prêts au Crédit foncier de France qui disposait ainsi d'une ressource bon marché :

- le FREL portait un volume d'obligations cotées du Crédit foncier de 4 milliards de francs en valeur d'émission ;

- les capitaux restant dus sur les concours directs de la caisse des dépôts et consignations au Crédit foncier, financés sur le FREL, ressortaient au total à 10,3 milliards de francs consentis en 1983 et 1984 pour des durées de vingt ans.

La mise en oeuvre du projet de liquidation des actifs du FREL a donc entraîné, pour les concours directs concernés un refinancement sur des ressources émises par le Crédit foncier, mais, en l'occurrence, à des conditions de taux et de durée qui étaient évidemment celles du marché.

3. Le mécanisme du "1 % - logements" a été délibérément et inéluctablement appauvri

L'article 26 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a réduit le taux de la participation des employeurs à l'effort de construction de 0,65 % du total de la masse salariale à 0,55 % à compter du 1er janvier 1991 et à 0,45 % à compter du 1er janvier 1992. Parallèlement, le taux du prélèvement sur les entreprises en vue de leur contribution au financement du fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) a été porté de 0,2 % à 0,4 % pour les rémunérations et gains versés à partir du 1er juillet 1991.

L'Etat a ainsi pu alléger sa participation au financement de l'aide personnalisée au logement d'au moins 1,3 milliard de francs en 1991 et de 2,8 milliards de francs au titre de l'exercice 1992.

L'impact économique négatif de la mesure proposée est considérable.

Il faut savoir, en effet, que lorsqu'un comité interprofessionnel du logement (CIL) prête 100 à un salarié, il s'appauvrit de 33. En effet, compte tenu de la faiblesse des taux d'intérêt offerts, toujours inférieurs au taux de l'inflation, les CIL ne retrouvent en valeur que les deux-tiers de leurs prêts.

L'appauvrissement est encore plus net lorsque le « 1 % logement » est utilisé au financement de prêts aux organismes de H.L.M. La durée moyenne du prêt, fort longue (30 ans), ne permet à terme de ne retrouver que 20 %, en francs constants, du montant initialement accordé.

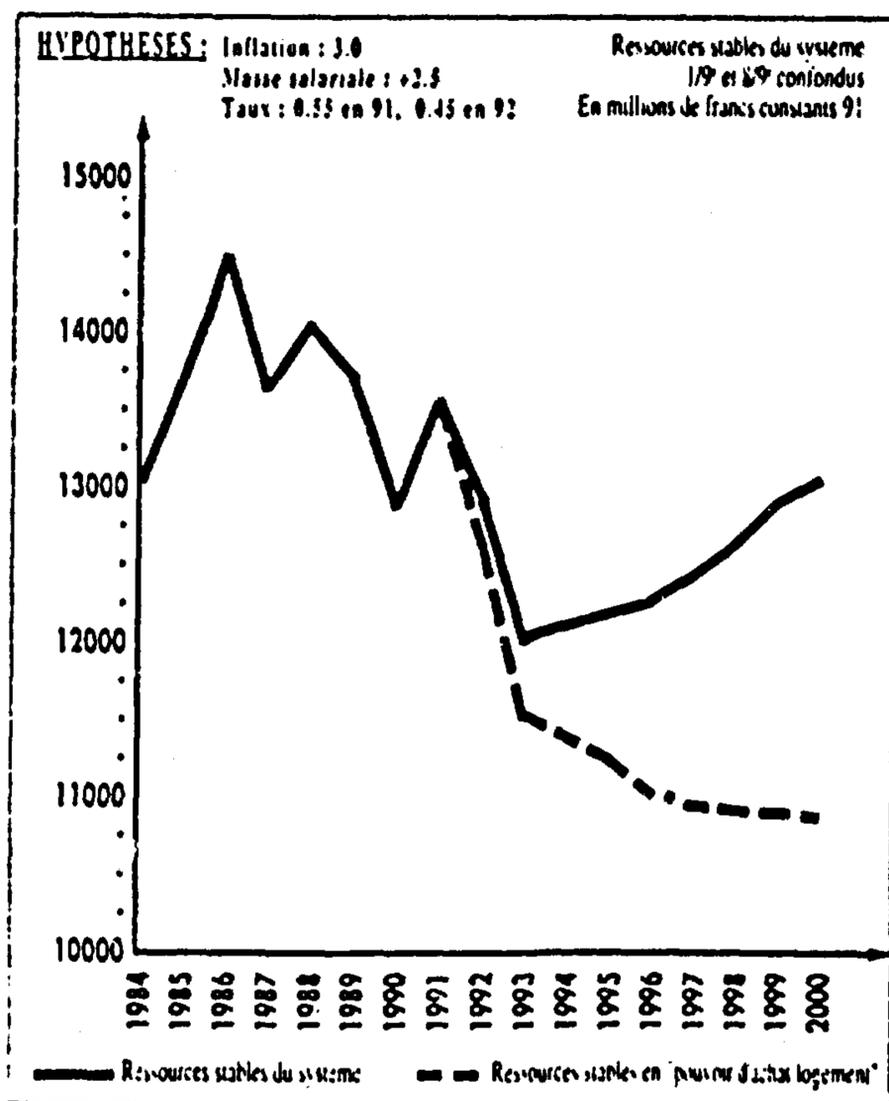
Selon l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), si l'on voulait que le système garde son efficacité, il était donc impératif de prévoir le maintien d'apports extérieurs venant s'ajouter aux retours sur prêts accordés. Avec un taux de prélèvement égal à 0,65 % de la masse salariale (entreprise de dix salariés et plus), le montant des ressources des organismes collecteurs pris dans leur ensemble continuait de croître : le système opérait en effet un gain d'environ 400 millions de francs par an. Compte tenu de l'abaissement de taux déjà réalisé au 1er janvier 1989, les simulations réalisées à l'été 1990 laissaient prévoir que les ressources stables des CIL ne retrouveraient pas leur niveau de 1988 avant 1992.

Avec un taux de 0,45 % en revanche, le système est amené à s'appauvrir : la collecte ne pourra plus combler les pertes provoquées par le faible niveau des retours sur prêt.

Ces analyses sont confirmées par le professeur Mouillart selon lequel, sur la base d'une inflation de trois points et d'une croissance de la masse salariale de 2,5 points, le niveau de 1991, en volume aux prix à la consommation, ne sera retrouvé qu'en l'an 2000.

Or, les prix des logements progressent plus vite que les prix à la consommation. On estime en effet que les prix des opérations évoluent de la même façon que le revenu disponible des ménages, c'est-à-dire 2 points au minimum au-dessus de l'inflation. Ce qui signifie que l'évolution des ressources stables calculées par rapport à l'inflation, cache une décroissance de 2 points par rapport aux prix des logements.

Selon ces hypothèses, les ressources stables exprimées en pouvoir d'achat logement s'effondrent dès 1991 et atteignent un niveau, en l'an 2000, inférieur d'environ 2 milliards de francs par rapport à celui calculé en volume aux prix à la consommation.



(Source : Centre d'études et de recherche sur l'espace et sur la ville -CEREVE)

La seule solution consistera donc à réviser la durée des emplois en la diminuant et à augmenter les taux de remboursement. Cela signifie très concrètement que le « 1 % logement » ne pourra plus contribuer au subventionnement ou au financement de prêts locatifs aux H.L.M..

Pour le coup, le Gouvernement pourra dorénavant à bon droit reprocher aux CIL de ne pas assez contribuer au financement du logement social !

On conçoit également dès lors l'absurdité des prétendues dispositions d'amélioration des règles d'emploi du 1 % logement prises dans le cadre du décret du 16 mars 1992 (relèvement de la quotité des prêts, ouverture à des opérations d'achat dans l'ancien notamment) ; l'élargissement de l'éventail des utilisations serait-il destiné à créer une illusion de richesse là où règne désormais la pénurie ?

B. LA MISE EN PLACE D'UNE FISCALITE ET D'UNE RÉGLEMENTATION DES INCITATIVES A L'INVESTISSEMENT DANS L'IMMOBILIER RESIDENTIEL DE RAPPORT

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 décennie socialiste.

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 %.

La pression fiscale sur le patrimoine immobilier en 1984 et 1989

(en milliards de francs courants)

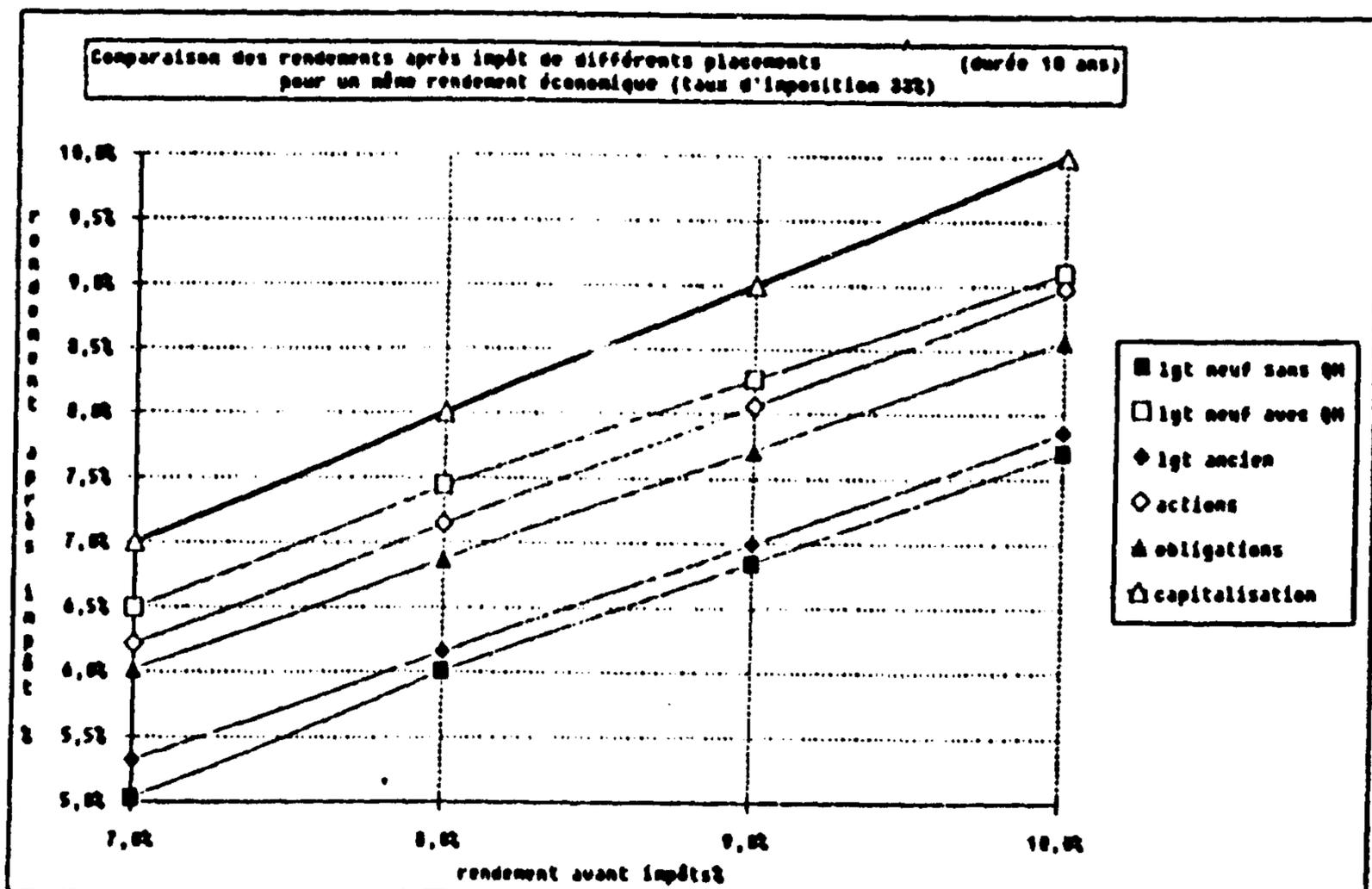
		TOTAL 1)	MÉNAGES 2)	SOCIÉTÉS	LOGEMENT	IMMOBILIER PROFESSIONNEL 3)
Patrimoine immobilier	84	12186	7497	3181	7966	2602
urbain	89	15560	9694	3933	10410	3759
TVA	84	87,7	45,2	11,8	48,8	18,7
	89	90,7	58,8	18	65,2	23,1
Taxe foncière	84	28,1	14,8	13,2	18,3	9,8
bâti	89	45,6	25,2	20,4	31	14,6
Revenus fonciers	84	10,3	6,8	3,4	7,9	2,4
	89	15,1	10,8	4,2	11,3	3,8
		4)		5)		6)
Mutations à titre	84	4,8	4,8	0	4,4	0,1
gratuit	89	10,3	10,3	0	9,2	0,2
Mutations à titre	84	10,7	6,8	3,9	7,6	3,1
onéreux	89	22,9	15,5	7,4	17,7	5,2
I.G.F. - I.S.F.	84	1,3	1,3	0	1,2	
	89	1,7	1,7	0	1,6	
Taxe additionnelle	84	1,1	0,8	0,3	0,8	0,3
au droit de bail	89	1,8	1,2	0,4	1,2	0,4
Taxe sur les	84	0	0	0	0	0
bureaux	89	0,5	0	0,5	0	0,5
Taxes d'urbanisme	84	1,8	0,8	1	1	0,8
	89	2,8	1,2	1,4	1,3	1,3
Plus-values	84	0,6	0,6	ND	0,6	ND
	89	2	2	ND	2	ND
		7)				
Total	84	128,8/68,8	82,3/37,1	33,6/21,8	90,6/41,8	33,3/18,6
avec TVA/sans TVA	89	193/102,3	128,8/68	60,3/34,3	140,5/75,3	49,1/28
		1,04%	1,07%	0,87%	1,14%	1,18%
		1,24%	1,27%	1,07%	1,27%	1,28%
		19%	70%	25%	72%	68%
1) y compris A.P.U. (administrations publiques) 2) y compris E.I. (entrepreneurs individuels) 3) bâtiment hors logement 4) hors immobilier professionnel des S.O.S. (sociétés ou quasi-sociétés) 5) pour le seul logement 6) pour les seuls ménages 7) uniquement ménages						

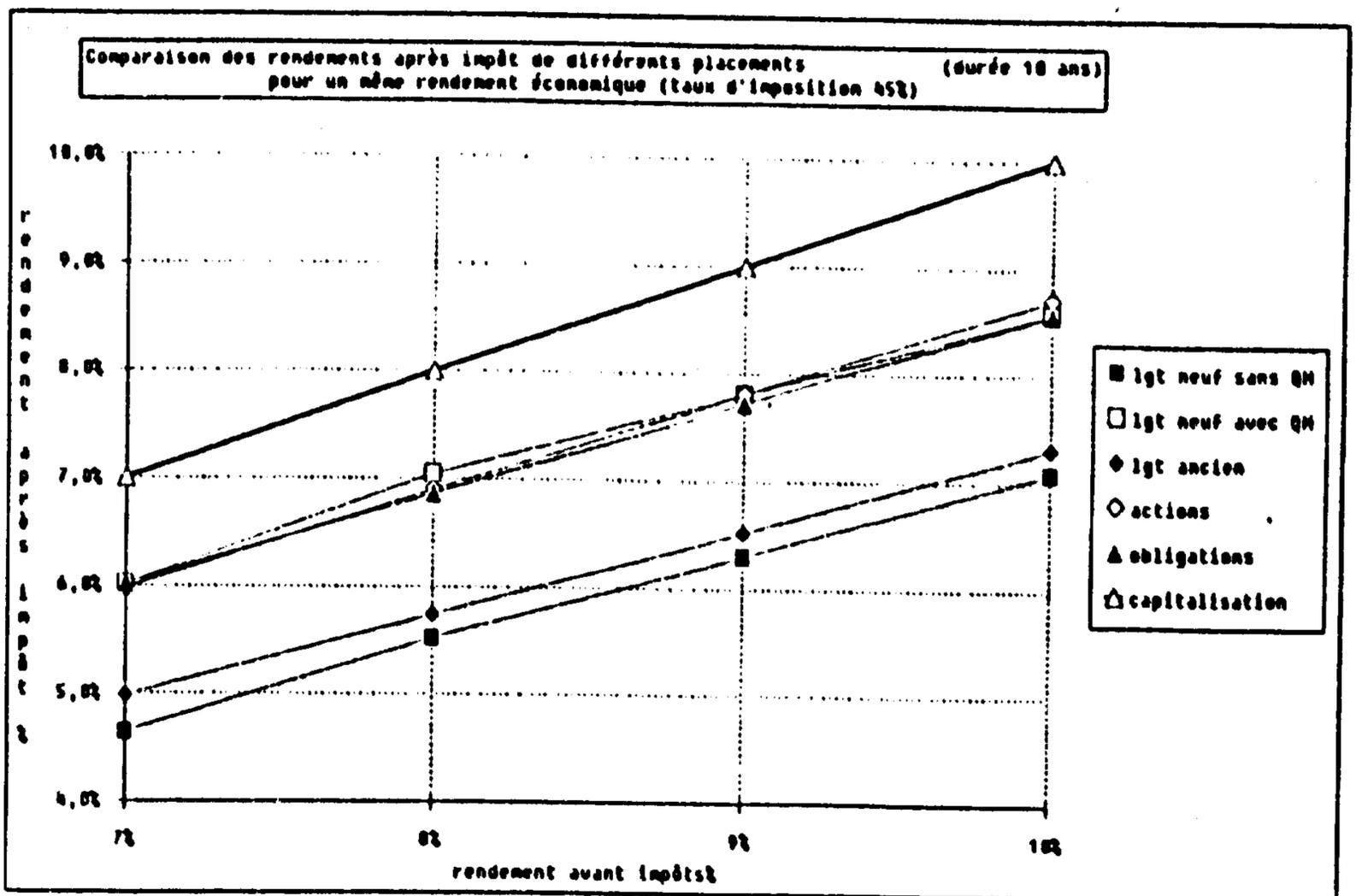
(Sources : Conseil des impôts, Direction de la prévision)

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. De surcroît, l'idée selon laquelle la fiscalité vient ajouter ses effets à une situation de base déjà nettement inégale est corroborée par les études récentes détaillant l'évolution divergente des fiscalités mobilière, celle-ci tendant à s'alléger, et immobilière, cette dernière en forte progression comme nous venons de le voir.

Les deux graphiques suivants établissent que pour un même rendement économique avant impôt, l'incidence de la fiscalité immobilière est plus forte que celle de la fiscalité mobilière.





*QM : "Quilès-Méhaignerie"

(Source : Conseil des impôts et direction des affaires économiques de la Fédération nationale du bâtiment)

Les principaux constats sont les suivants :

- l'incidence de la fiscalité est relativement faible sur le placement en actions. Elle abaisse le rendement de 0,58 à 1 point (taux marginal à 33 %) ou de 1 à 1,3 point (taux à 45 %) ;
- pour les valeurs obligataires, l'incidence est du même ordre ;
- pour le logement ancien, la réduction des taux de rendement est forte : elle se situe autour de 2 points pour un propriétaire dont les revenus sont imposés au taux marginal de 33 % et elle est un peu supérieure si le taux est de 45 % ;
- pour le logement neuf, ne bénéficiant pas des mesures spécifiques prises en faveur du locatif "Quilès-Méhaignerie", les constatations sont très voisines de celles faites pour l'ancien ;
- à l'inverse, l'investissement locatif bénéficiant de ces mesures réalise des performances analogues à celles des placements

mobiliers, hors hypothèse de la capitalisation à fiscalité quasiment nulle. Ainsi, par rapport au logement ancien, l'amélioration du rendement est d'environ 1,5 point. On note aussi que pour un taux d'imposition marginale des revenus de 45 %, l'écart de rendement avec le dispositif de capitalisation passe à 1/1,5 point (augmentation d'environ un demi-point).

On retiendra donc que pour l'investisseur immobilier, hors dispositif "Quilès-Méhaignerie", l'écart de rendement avec des placements alternatifs est compris entre 1 et 1,5 point".

(Extrait du douzième rapport du Conseil des impôts au Président de la République relatif à la fiscalité de l'immobilier urbain - pages 317 et 319).

Deux études récentes confortent cette analyse d'évolutions divergentes :

• La Commission sur le financement du logement, créée dans le cadre du Xème Plan et présidée par Daniel Lebègue, a analysé l'impact des dispositions fiscales intervenues entre 1981 et 1991 :

- les effets les plus favorables sont constatés pour les SICAV à court terme. Depuis 1991, en effet, une fiscalité légère (prélèvement de 18,1 % au-delà d'un seuil de cession de 316.900 francs ramené toutefois à 158.450 francs à compter du 1er janvier 1993) s'est substituée à une fiscalité particulièrement lourde (prélèvement libératoire de 38 % ou impôt sur le revenu à 35 %) ;

- les effets restent également favorables pour les revenus des obligations du fait de la baisse du taux du prélèvement libératoire (de 27 % à 17 %) et de l'augmentation du plafond d'abattement, ainsi que pour le logement de rapport neuf (instauration d'une réduction d'impôt plafonnée à 10 % d'un investissement de 600 000 francs et relèvement, dans ce cadre, du taux de la déduction forfaitaire de 20 % en 1985 à 35 % en 1986, ramené toutefois à 25 % à compter du 1er janvier 1990) ;

- l'impact est, en revanche, plutôt mauvais pour l'immobilier ancien, victime en particulier de la baisse du taux d'abattement annuel sur l'assiette des plus-values de cessions de 5 % à 3,33 % et de la diminution drastique du taux de la déduction forfaitaire abaissé de 20 % à 8 % ;

- s'agissant des actions, l'évolution apparaissait franchement défavorable, la fiscalité de 1991 étant plus favorable aux dividendes mais plus lourde pour les plus-values que celle de 1980.

• Le Centre d'étude des revenus et des coûts propose, de son côté, le tableau suivant dans son "constat de l'évolution récente des revenus en France (1988-1991)", excellent résumé des analyses figurant dans ce chapitre ainsi que dans le précédent :

Effets des modifications de la fiscalité sur les performances (a) après impôt des différents placements en 1991

en %

Nature des placements	Performances réelles après impôt				Rappel :	
	Tranche marginale d'imposition 30 %		Tranche marginale d'imposition 50 %		Performances réelles avant impôt	
	Fiscalité de 1988	Fiscalité de 1991	Fiscalité de 1988	Fiscalité de 1991		
Livret d'épargne ou CODEVI	1,1	i	d	e	m	1,1
Plan d'épargne logement	2,6	i	d	e	m	2,6
Compte d'épargne logement	0,6	i	d	e	m	0,6
Bons du Trésor à 5 ans	1,9	1,8	0,6	1,3		4,0
Obligations du secteur privé (a)	2,3	3,1	2,3	3,1		4,9
Actions françaises (b)	1,0	0,9	0,3	0,2		2,0
SICAV monétaires (c)	.	3,9	.	3,9		5,5
Terres agricoles	-0,5	0,5	-0,8	-0,8		0
Logement de rapport Paris (d)	11,4	11,4	11,1	10,9		12,0
Logement de rapport (ICX)(d)	2,2	2,1	1,7	1,5		3,0

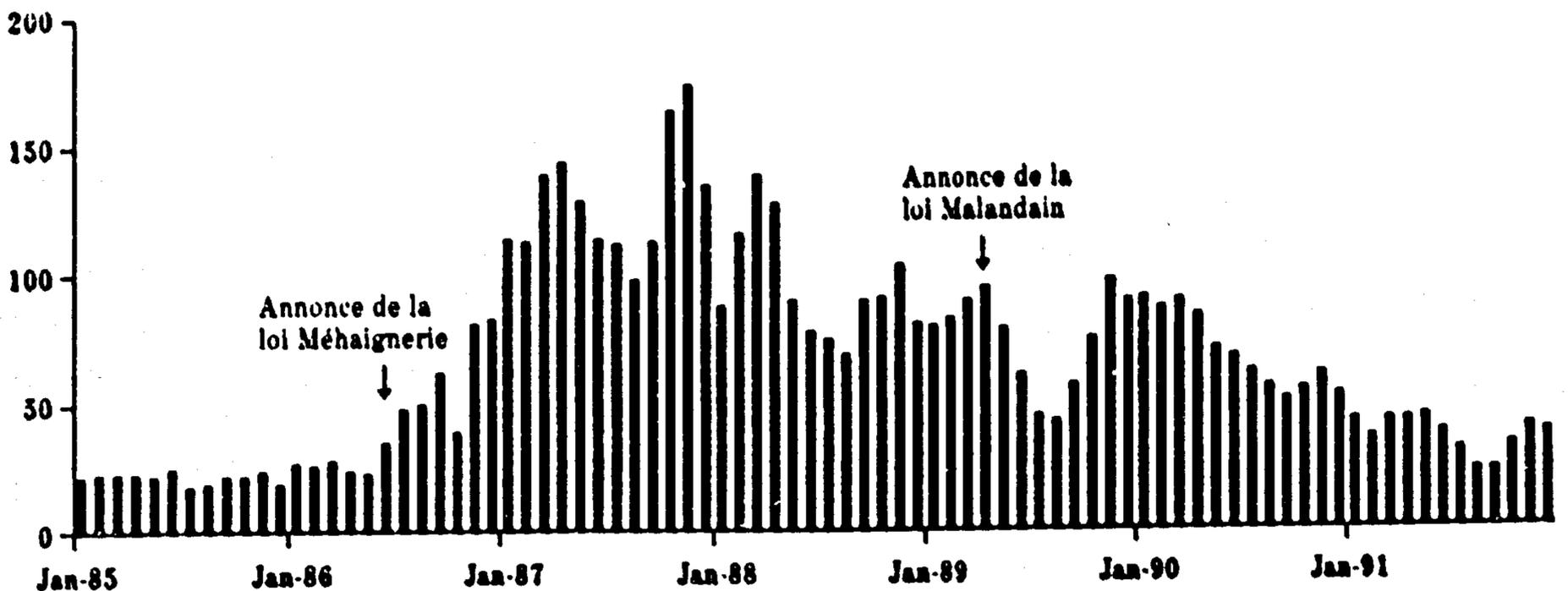
(a) La performance réelle globale prend en compte le rendement courant, la plus-value après déflation de la hausse du niveau général des prix, mais ne prend pas en compte la taxation des plus-values, ainsi que les droits de mutation.
 (b) Au-delà du plafond d'aonération, c'est-à-dire pour un revenu supérieur à 16 000 F pour un couple.
 (c) Il s'agit ici de la taxation des plus-values pour les personnes qui auraient cédé plus de 316 900 F de valeurs mobilières en 1991.
 (d) Rappelons que dans, le cas de l'immobilier, il n'est pas tenu compte de l'impôt sur les plus-values, ni des droits de mutation à titre onéreux ; or ces derniers sont plus élevés sur les placements immobiliers que sur les placements liquides ou mobiliers.

2. Le bilan d'une décennie de mesures vexatoires à l'encontre des bailleurs du secteur privé

L'investissement locatif, 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)

Si l'on ne tient compte que de la deuxième moitié des années 1980, il faut bien constater que la majorité au pouvoir entre 1986 et 1988 avait au moins eu l'intelligence d'accompagner la phase ascendante du cycle immobilier par une batterie de mesures fiscales et réglementaires (le plan Méhaignerie) qui avaient eu pour effet de doper les moteurs économiques du redémarrage. Au contraire, l'annonce puis la mise en oeuvre de la loi Malandain sur les rapports

entre bailleurs et locataires n'ont pu qu'accélérer l'apparition de la phase descendante du cycle.

L'attitude de la majorité au pouvoir de 1981 à 1986, puis à nouveau depuis 1988 est ainsi caractérisée par une parfaite indifférence à l'insertion de plus en plus prononcée du logement, aussi bien sous l'aspect de sa construction, de sa détention ou de sa cession, dans la sphère économique. Ce n'est pas un hasard si aujourd'hui le Conseil des impôts, après beaucoup d'autres, revendique la nécessité de concevoir davantage la fiscalité immobilière sous un angle économique.

Cet aveuglement, doublé d'un acharnement idéologique à l'encontre des propriétaires coupables de vivre de rentes imméritées, s'est décliné selon deux aspects : tant l'arsenal fiscal que l'arsenal normatif ont été utilisés avec pour effets d'accentuer le désavantage initial de rentabilité pesant sur le placement immobilier et d'accroître les viscosités d'un marché naturellement peu fluide.

Le bilan fiscal et réglementaire de la décennie 1980 :

rappel des principales dispositions

1. Les dispositions fiscales

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 (1).

- Revenus fonciers

• Restrictions supplémentaires apportées à 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 d'orientation sur la ville a réservé le bénéfice de cette disposition aux locaux d'habitation que leur propriétaire prend l'engagement de louer nus 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...).

(1) Les modifications relatives à la fiscalité immobilière ne sont ici envisagées que si elles ont frappé les locaux affectés au logement. En outre, les problèmes particuliers que pose la fiscalité locale sont étudiés plus loin.

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.

- 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 initiale pour 1982).

- 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 fixe 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.

Cette taxe est due par les propriétaires qui participent ainsi, sans le savoir, au financement du déficit budgétaire de l'Etat. Cette manipulation indigne, dont la face visible est l'extension du champ d'intervention de l'ANAH et la face cachée le renflouement des caisses de l'Etat grâce aux ressources apportées par des bailleurs à qui l'on a fait miroiter la possibilité d'obtenir des subventions plus importantes de l'Agence, a été dénoncée avec vigueur dans le rapport relatif au projet de budget du logement pour 1992 (1).

(1) Pages 46 à 49.

• 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).

- 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 1/3 % 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.

- 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 initiale 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.

- 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 initiales 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).

- 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 les effets à compter de 1984. Un relèvement insuffisant est toutefois 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 2 bis du projet de loi de finances initiale 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.



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 4 du projet de loi de finances initiale pour 1993), l'aggravation récente de la fiscalité pesant sur le patrimoine 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.

Elle attende aussi bien à la rentabilité du placement immobilier qu'à la fluidité du marché. Les dispositions réglementaires touchant les rapports entre bailleurs et locataires ont eu le même effet : diminution du rendement favorisant le retrait du marché locatif et début de gel des transactions du fait des droits excessifs accordés aux locataires.

2. Les dispositions réglementaires

Alors que la loi Quilliot de 1982 avait entraîné un certain nombre de blocages ayant accentué la crise du logement au milieu des années 1980, la loi Méhaignerie de 1986 reposait sur le principe fondamental de la liberté de fixation du montant du loyer par les parties au contrat, le marché locatif devant permettre de le déterminer.

Ce système succédant à une longue tradition de blocage, d'administration autoritaire ou d'encadrement de l'évolution des loyers, ne devait être mis en oeuvre qu'à l'issue d'une période transitoire permettant d'atténuer la brutalité des conséquences qu'une application immédiate de la loi ne pouvait manquer d'entraîner dans certains secteurs pour les contrats de location en cours.

La période transitoire était de 9 ans pour les communes faisant partie d'une agglomération de plus d'un million d'habitants (31 décembre 1995) et de 5 ans pour les autres communes (31 décembre 1991).

La proposition de loi Malandain, adoptée en 1989, a, de fait, supprimé le principe de la libre détermination des loyers posé par la loi Méhaignerie accentuant ainsi la phase dépressive du cycle immobilier.

Seul reste, on le sait, librement fixé par un accord entre les parties le loyer des logements faisant l'objet d'une première location ou, s'ils sont vacants, ayant fait l'objet depuis moins de six mois de travaux de remise à neuf d'un montant égal au moins à un an de loyers.

D'autre part, le montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés peut être déterminé par décret dans certaines zones géographiques. Or, cette possibilité offerte aux pouvoirs publics est devenue, de fait, la règle de droit commun depuis l'entrée en vigueur de la loi voici trois ans. En 1989 et 1990, les hausses de loyers en Ile-de France ont été limitées à l'augmentation de l'indice du coût de la construction (ICC) pour les renouvellements de baux pour les locataires en place et pour les baux de relocation après vacance. Depuis 1991 toutefois (décision confirmée par le décret d'août 1992), les baux de relocation après vacance sont à nouveau négociables mais dans le cadre fixé par la loi (bail établi par comparaison avec les prix habituellement pratiqués dans le voisinage).

3. Les collectivités locales n'ont aucune part dans la progression de la ponction sur l'assiette immobilière

Comparativement à la plupart de ses principaux partenaires, la France se caractérise par des droits de mutation d'un niveau très élevé. La diminution sensible de cette catégorie de prélèvement est devenue l'un des lieux communs, pourrait-on dire, des propositions de réforme de la fiscalité immobilière qui fleurissent depuis de nombreux mois.

Le tableau ci-après, permet de situer les taux pratiqués par cinq pays de la CEE au début de 1990.

Taux des droits de mutation à titre onéreux perçus sur cessions de biens immeubles (en %)

	Royaume-Uni	R.F.A.	Espagne	Pays-Bas	France
- Immeubles et terrains à usage industriel ou commercial	1	2	6	6	18,2
- Immeubles à usage d'habitation	1	2	6	6	7 à 9

Source : Service de législation fiscale

Le transfert aux départements de ces droits versés jusque là à l'Etat a été opéré en deux étapes : le 1er janvier 1984 pour les droits sur les mutations à titre onéreux d'immeubles autres que ceux destinés à l'habitation ; le 1er janvier 1985 pour les droits sur les immeubles d'habitation. Les droits sur l'apport à titre privé et l'apport d'immeubles en sociétés ont été exclus de ce transfert, l'Etat continuant en outre à percevoir les droits fixes et ceux sur les échanges d'immeubles. Pour l'essentiel, cette imposition est donc bien devenue une imposition locale.

Le Conseil de impôts, dans son rapport précité, constate certes que si globalement la pression fiscale en 1989 est de près de 20 % supérieure à celle observée en 1984, le prélèvement fiscal sur la transmission est en hausse, lui, de près de 70 %. Pire : pour les seuls droits de mutation à titre onéreux, l'évolution du produit est de 113 % entre 1985 et 1989, soit près de 21 % par an ! Toutefois, le Conseil des impôts précise que "cette croissance s'explique en réalité pour les 9/10e par l'évolution conjointe du volume des transactions et des prix tandis que l'augmentation des taux n'y contribue que pour environ 1/10es. C'est donc moins l'évolution des taux des droits d'enregistrement que leur niveau global déjà élevé, et donc directement responsable de l'importance du produit, qui doit être souligné"(1).

**Parts respectives des taux et de l'assiette d'imposition dans
la progression des droits de mutation à titre onéreux (immeubles)**

	1985	1989	Evolution	
			en %	en%/an
Recettes (en Millions de F)	5 236	11 159	+ 113,0	+ 20,8
Taux départemental (*) (en %)	4,371	4,655	+ 6,5	+ 1,58
Effet de structure (**)	100	100,658	0,658	+ 0,2
Assiette reconstituée (***) (en Mds de F)	119,7	238,2	+ 99,0	+ 18,7

(*) Taux moyen départemental pondéré par la structure 1984 des recettes départementales
(**) Ici, l'évolution de la répartition des transactions entre départements se traduit par une très légère hausse du taux moyen.
(***) Faire le départ au sein de l'assiette entre ce qui relève de la croissance, du nombre et de l'importance des transactions et ce qui relève de l'évolution des prix est très délicat compte tenu de l'absence de statistiques directement applicables.

(Source : Direction de la prévision)

Au 1er juin 1992, seuls 34 départements sur 96 avaient un taux supérieur à 5 %. En revanche, 35 d'entre eux avaient un taux d'imposition inférieur au taux de droit commun de 4,20 %. Quant aux taxes additionnelles prélevées au profit de la commune (1,2 %) et de la région (1,6 %), elles n'ont pas été modifiées depuis 1984. En région Ile-de-France, la taxe a même été fixée au taux de 1,50 % pour les mutations réalisées à compter du 1er mars 1991.

Il est clair que la dévolution de la fiscalité des mutations à titre onéreux d'immeubles était un cadeau empoisonné pour les collectivités locales et les départements en particulier. Il s'agit encore là de l'une de ces "bombes" que l'Etat a confectionnées pour en transmettre le maniement à d'autres.

Votre Commission des finances, après avoir noté la très grande modération de la nette majorité de départements, n'est pas opposée à une réduction du niveau des prélèvements. Elle rappelle toutefois la position qui a été la sienne chaque fois que le Gouvernement a voulu encadrer l'évolution des taux des droits de mutation sur immeubles d'habitation (lois de finances initiales pour 1991 et 1992) (1) : les collectivités locales ne sauraient à elles seules supporter le poids le plus lourd du réaménagement nécessaire de la fiscalité immobilière. En outre, la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales prévoit que les parts de produit fiscal résultant, pour les départements ou les régions, de la modification, postérieurement à la date de transfert des impôts et du fait de l'État, de l'assiette ou des taux de ces impôts sont, en principe, compensés intégralement, collectivité par collectivité, soit par des attributions de dotation de décentralisation, soit par des diminutions d'ajustements.

*1. L'article 69 du projet de loi de finances initiale pour 1993 propose, en outre, un mécanisme permettant de peser sur le taux réel du prélèvement opéré au titre des mutations d'immeubles d'habitation. Les départements seraient autorisés à instituer un abattement sur le montant des cessions d'immeubles d'habitation et assimilés pour le calcul des droits de mutation à titre onéreux.
Cette disposition relève de la même logique que les mesures d'encadrement des taux.*

C. LE TRANSFERT ACCRU DE CHARGES VERS LES COLLECTIVITES LOCALES ET LA MISE EN EVIDENCE DE LA RIGIDITE ET DE LA COMPLEXITE DES MODES D'INTERVENTION DE L'ETAT

1. Le poids des financements complémentaires

Depuis plusieurs années, votre Commission des finances souhaite que le ministère de l'Équipement et du Logement puisse lui fournir toutes indications touchant la part des collectivités locales et des autres financeurs du secteur social (HLM notamment) dans le financement du logement. Hélas, elle s'est vue opposée jusqu'à présent une fin de non-recevoir au prétexte de l'inexistence de données statistiques satisfaisantes.

La commission Lebègue elle-même, constatant le rôle grandissant des financements complémentaires en la matière, avait toutefois renoncé à insérer dans son tableau d'évaluation de l'évolution de la dépense publique en faveur du logement des indications concernant le rôle des collectivités locales.

Pour la première fois cette année, une amorce de comptabilisation a été effectuée par la mission économique de l'Union nationale des fédérations d'organismes de HLM (UNFOHLM) (1). Votre Commission a donc décidé d'en reprendre les principaux éléments et d'en citer de larges extraits.

Afin de situer les enjeux, les ordres de grandeurs suivants peuvent être indiqués :

- 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.

1. Documents préparatoires au 53^{ème} congrès national des HLM (Strasbourg - 11/15 juin 1992)

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 HLM, 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.

Un bilan du logement locatif intermédiaire depuis 1988

Le logement locatif neuf en PLA avait été conçu à l'origine pour accueillir 80 % de la population française. Selon l'enquête logement 1988, les plafonds de ressources d'accès au logement ILLM ne couvraient plus toutefois que 60 % de la population en fonction du processus décrit dans le premier chapitre. Il restait donc, de ce fait, une frange importante des ménages à revenus moyens qui rencontraient des difficultés d'accès au logement locatif privé, ne pouvant supporter les niveaux de loyer du marché libre.

Un prêt spécifique -le prêt locatif intermédiaire- a ainsi été institué en 1987 pour financer des opérations répondant aux besoins de ces ménages. Il reposait sur un mixage de ressources du marché et du Livret A, permettant de proposer des taux privilégiés. Environ 29 000 logements ont été réalisés à l'aide de ce prêt dont 7 500 en Ile-de-France, à des loyers compris entre 68 francs et 75 francs du m² en zone centrale (Paris et départements de la petite couronne).

La nécessité de recentrer l'utilisation du Livret A sur le logement locatif social (consécutive aux fautes de gestion décrites dans le A ci-dessus) a toutefois posé, dès 1990, des difficultés d'alimentation du P.L.I entraînant un effondrement du nombre des prêts et la recherche de nouveaux modes de financement.

En décembre 1991, en région parisienne, 300 millions de francs ont été ainsi réservés sur le compte d'affectation spéciale "Fonds pour l'aménagement pour l'Ile-de-France"; près de 3 500 P.L.I ont été distribués. Ces logements ne dépasseront pas 65 francs/m² en zone centrale et seront attribués à des ménages dont les ressources sont inférieures à 2 fois les plafonds PLA CDC.

Nombre de P.L.I distribués depuis 1988

	1988	1989	1990	1991	1992 (prévisions)
PLI/CFE	4 874	9 650	3 025	0	2 000
PLI/CDC	561	3 100	4 575	3 000	1 500
TOTAL	5 435	12 750	7 600	3 000	3 500

Pour 1992, le Gouvernement, dans un souci de relance du secteur intermédiaire dans les zones à fortes tensions locatives et dans le cadre du plan de soutien au bâtiment de mars 1992, vient de mettre en place 15.000 prêts locatifs sociaux (P.L.S) dont la distribution par la Caisse des dépôts, le Crédit foncier et le Comptoir des entrepreneurs a commencé en juillet 1992.

Ce type de prêt repose sur un mixage de ressources du marché et du livret d'épargne populaire (L.E.P), permettant de proposer des taux privilégiés autour de 7%. Il fait aussi très largement appel aux financements locaux (voir après l'encadré). Il va permettre de financer des opérations répondant aux besoins des ménages dont les revenus sont inférieurs en moyenne à 1,5 fois les plafonds de ressources H.L.M. Les loyers proposés ne devront pas dépasser 55 francs/m²/mois en Ile-de-France et 45 francs en province.

La répartition géographique des logements sera la suivante :

- 9.000 en Ile-de-France,
- 6.000 en province.

Les premières indications fournies par les établissements distributeurs font apparaître une bonne consommation de l'ordre des deux tiers à la date de rédaction du présent rapport..

Sur le programme de 15.000 prêts locatifs sociaux annoncés au mois de mars 1992, 7.500 seront financés à taux plus particulièrement privilégié à partir du circuit de la Caisse des dépôts et consignations. Toutefois, la diminution annoncée du coût n'est, là encore, possible que parce que les P.L.S financés par la Caisse devraient mobiliser parallèlement près de 3,5 milliards de francs, soit 50 % environ de l'investissement total, sous la forme essentiellement de subventions locales, mais aussi de prêts du 1 % et de l'autofinancement des organismes de H.L.M.

2. Le rôle spécifique des collectivités locales

S'agissant plus particulièrement des interventions spécifiques des collectivités locales, celles-ci ont pris des aspects multiples qui s'expriment, certes comme nous venons de le voir, à travers des aides directes à l'investissement mais aussi à travers l'action sociale. La mission économique de l'Union nationale des fédérations d'organismes de H.L.M a tenté d'établir une typologie de ces interventions par catégorie de collectivités concernées.

Un premier bilan de l'intervention des collectivités locales dans le financement du logement

Extraits du rapport rédigé par la mission économique de l'Union nationale des fédérations d'organismes de H.L.M à l'occasion du 53ème congrès du mouvement H.L.M (juin 1992) :

*Les collectivités territoriales et locales pratiquent en direction du logement social des interventions multiples et parfois financièrement très conséquentes.

Il n'existe pas de vue exhaustive et analytique de ces interventions et des capacités de les accroître. Seule une appréciation très sommaire peut être faite actuellement.

Une évaluation a d'ailleurs été engagée par les associations régionales H.L.M auprès des conseils régionaux et départementaux, qui devrait fournir bientôt de meilleures connaissances et capacités de dialogue avec les collectivités concernées (1).

Des interventions existent à tous les échelons d'administration.

La comptabilité publique effectue tous les ans un recensement des aides des collectivités locales en matière économique.

Parmi ces aides, figurent les concours versés au secteur du logement au profit des offices et sociétés anonymes de H.L.M ainsi que des sociétés d'économie mixte.

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) (1).

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 sont nécessaires.

(1) Souligné par votre Commission des finances.

• Une étude récente de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), analysant les interventions des quatre plus grandes régions françaises, notait le cas particulier de l'Ile de France, intervenant à hauteur de 500 millions de francs d'autorisations de programme en 1990, soit 48 francs/habitant, et près de trois fois plus que les autres régions analysées, vraisemblablement en raison de sa richesse également supérieure.

Cet écart en volume, recouvre aussi des interventions très diversifiées : aide au foncier, à la construction neuve, réhabilitation du parc existant, aménagement et équipement des quartiers

Au-delà de cette situation particulière, quelques caractéristiques des interventions des quatre régions ont été dégagées :

• HLM et communes sont les bénéficiaires majoritaires à l'exception de Provence-Alpes Côte d'Azur (accession et centres anciens).

• La réhabilitation HLM constitue l'intervention première. Il semble bien d'ailleurs que, partout, les régions se sont fortement engagées dans la réhabilitation HLM et l'accompagnement urbain et social, à travers notamment les volets DSQ (développement social des quartiers) des contrats de plan Etat-régions.

• Les régions mettent en oeuvre des aides complémentaires à l'Etat, mais aussi des aides spécifiques autonomes avec des tendances variables. Alors que Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord Pas de Calais contribuent largement aux financements Etat, à travers les contrats de plan, Ile-de-France et Rhône-Alpes recherchent un développement d'actions autonomes.

Par ailleurs, ces régions collaborent avec les communes, notamment en matière de réhabilitation, d'aménagement des centres ou des communes rurales, mais leur partenariat avec les départements est quasiment inexistant, car elles n'interviennent pas dans le domaine de l'action sociale et du logement des plus démunis de la même manière.

• Les départements ont, de leur côté, plutôt développé les aides aux particuliers : prêts, primes, subventions pour l'amélioration ou l'accession, et les aides à la personne à travers des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et des Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Ils accordent également des aides aux communes (réserves foncières, opérations programmées d'amélioration de l'habitat - OPAH), et aux organismes d'HLM, principalement à travers les garanties d'emprunt.

• Enfin, les communes interviennent quasiment toutes en faveur du logement social, directement à travers la mise à disposition de foncier, ou indirectement à travers les garanties d'emprunt.

•

• •

Sans qu'il soit encore possible de généraliser ces tendances, certaines collectivités manifestent aujourd'hui leur volonté de mieux cibler leurs aides, d'intervenir plus directement sur les investissements, et de mettre en évidence plus nettement leurs interventions à l'égard des habitants.

Ceci peut signifier plus de recherche d'autonomie dans les décisions, notamment au regard de l'État, pour exercer plus complètement le choix des investissements et un "droit de suite" pour les attributions

Ceci ne signifie pas pour autant que leurs interventions seront augmentées plutôt que redistribuées :

- **S'agissant des capacités de financement, les régions semblent disposer aujourd'hui des plus grandes marges de manoeuvre pour accroître leurs interventions. Mais sont elles suffisamment intéressées par le logement ? Ont elles la volonté de mettre en oeuvre des politiques contractuelles régionales accrochées aux aides de l'État ?**

- **Les communes disposent aujourd'hui de peu de marges de manoeuvre pour accroître leurs investissements. A travers le transfert de certaines ressources fiscales et les péréquations de dotations, et avec les dispositifs envisagés par la loi d'orientation sur la ville (L.O.V), certaines d'entre elles vont disposer de ressources nouvelles.**

En l'état actuel, on ne peut encore apprécier l'incidence finale des mécanismes prévus par la loi L.O.V.

Cependant, au delà des politiques foncières et d'aménagement urbain menées dans une majorité de grandes et moyennes communes, et des traitements des problèmes urgents des quartiers d'habitat social, peu nombreuses sont celles désireuses de s'impliquer plus directement dans les aides à la construction, rôle qu'elles considèrent comme relevant prioritairement de l'État, et quand bien même elles souhaitent la construction de logements sociaux

C'est dans le secteur du logement intermédiaire où les dispositifs d'aide sont fluctuants, qu'il apparaît que les collectivités locales marquent le plus d'intérêt.

La responsabilité des collectivités locales va être plus fortement engagée dans les politiques de l'habitat, à travers les P.L.H (plans locaux de l'habitat) notamment. Des coordinations intercommunales fortes seront nécessaires, ainsi qu'une bonne articulation des dispositifs départementaux et régionaux. Les organismes d'H.L.M auront à se positionner comme partenaires efficaces pour résoudre les problèmes de logements sociaux."

Dans la lignée des réflexions des organismes de HLM, votre Commission souhaite attirer l'attention de la Haute Assemblée sur ce qu'elle pense être 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 : 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.

Il semble qu'il y a là une vaste matière à réflexion et qu'il faudra un jour se décider à mettre de l'ordre là où règne une anarchie préjudiciable aux collectivités locales et au financement, dans des conditions correctes, du logement social.

L'apparition spontanée au cours des années 1980 de la démultiplication des financements pose, en effet, en outre, de graves problèmes d'efficacité que les gouvernements récents n'ont pas encore vraiment cherché à résoudre jusqu'à présent.

3. L'inadaptation des modes d'intervention de l'Etat : vers une décentralisation des aides au logement

Au cours de la législature écoulée, les gouvernements successifs s'en sont de plus en plus remis aux bons soins des collectivités locales et des partenaires sociaux pour financer ce qui restait leur politique du logement. Ils n'ont toutefois pas su adapter la réglementation et le fonctionnement des circuits d'attribution des aides à cette nouvelle donne, ce qui ne pouvait manquer d'entraîner d'importantes pertes lignes en matière de construction. Du reste, pouvait-il en être autrement ?

a) Les balbutiements de la modulation

• Les principes :

La réglementation actuelle des prêts aidés par l'Etat ne permet pas de répondre à la diversité des situations caractérisée par les différences entre les poids respectifs de la charge foncière et les capacités d'intervention des collectivités locales ou des partenaires sociaux. Ce constat est particulièrement frappant dans le cas des prêts locatifs aidés (PLA).

Les prix plafonds conditionnant l'octroi du financement sont trop rigides : ils ne sont pas suffisamment modulés en fonction de la diversité des situations constatées : "confortables" en zones rurales, ils se révéleront totalement insuffisants dans les grandes agglomérations.

L'aide publique, consentie à travers la subvention budgétaire et l'apport constitué par le financement sur Livret A, est certes importante. Mais elle se révèle insuffisante pour loger les plus démunis, notamment ceux dont la situation familiale n'est pas favorable au regard de l'aide personnalisée au logement (personnes seules, ménages sans enfant).

Dans d'autres circonstances, en revanche, le PLA, dans la mesure où il ouvre droit à un financement représentant 95 % du coût de l'opération, est, dans son principe, trop généreux : il n'incite pas les organismes d'HLM à mobiliser le maximum de fonds propres ; il ne permet pas de ménager une place aux concours des collectivités locales qui seraient susceptibles de s'investir dans ces opérations. Bref, il ne favorise pas la recherche du "sur-mesure".

Enfin, le nombre de logements programmés en début d'année l'est une fois pour toutes : si des contributions au titre du 1 % employeur ont permis, sur certaines opérations d'économiser des ressources Livret A, ces dernières ne peuvent être réinvesties - ni localement, ni au niveau national - dans des programmes de logement supplémentaires.

La modulation des aides et des financements devrait permettre, à enveloppe nationale de subventions budgétaires et de financement Livret A inchangée, une réponse mieux adaptée à la diversité des situations du marché du logement et donc à la mise en oeuvre de chaque programme de logements.

Une simulation réalisée au début de 1991 par la direction du développement local et la direction des activités bancaires et financières de la Caisse des dépôts et consignations montrait qu'il était ainsi possible de financer 8 400 logements supplémentaires environ par la mise en place d'une modulation.

Les modalités proposées étaient simples :

Au lieu de distribuer un prêt aux caractéristiques homogènes d'une ville à l'autre ou d'un programme à l'autre - en termes de prix plafond, de volume de subvention, de quotité de prêt - l'autorité responsable de la programmation devait avoir la possibilité de faire varier ces différents éléments en fonction de son analyse des besoins du marché. Ainsi avait-elle la possibilité, à partir d'une même enveloppe, de réaliser des logements PLA en moins grand nombre, mais bénéficiant d'une subvention plus élevée. L'économie de Livret A ainsi réalisée pouvait être affectée à plusieurs objets : par exemple, la réalisation de "PLA bis" fondés sur le jumelage de ressources Livret A et de subventions de collectivités locales, ou encore la mise en oeuvre de logements jumelant ressources Livret A, ressources de marché et fonds 1 %.

On pouvait poser le principe que cette possibilité d'adaptation permettrait de diversifier l'usage du PLA en vue de mieux satisfaire les besoins des plus démunis, comme des ménages dont le revenu se situe à la limite des plafonds de ressources. Cette diversification devait intervenir donc "vers le bas" comme "vers le haut" de la clientèle.

Le rapport Lebègue avait d'ailleurs, lui aussi, proposé *"d'autoriser l'autorité déconcentrée responsable de la programmation à varier le volume de subvention, la quotité de prêts en fonction de son analyse des besoins du marché, de la demande sociale et des concours*

des collectivités locales", cette modulation devant être *"décidée dans le cadre de conventions"*.

Lors de l'examen des crédits du logement au Parlement, le secrétaire d'Etat au logement, M. Debarge, avait indiqué qu'il n'était pas hostile à une telle proposition, mais que sa mise en oeuvre ne pouvait être réalisée que sous deux réserves, d'ailleurs justifiées :

- la première portait sur la programmation, qui devait rester de la compétence du Préfet après avis du Conseil départemental de l'habitat et était fondée sur une analyse globale des besoins et non sur la plus ou moins grande capacité financière des communes à apporter des aides. C'est pourquoi une démarche contractuelle, dans un cadre géographique suffisamment large - département ou bassin d'habitat - semblait indispensable pour garantir le bon emploi des aides de l'Etat et des ressources du Livret A et ne pas favoriser certaines opérations par rapport à d'autres.

- de plus, la modulation de la subvention de l'Etat et l'augmentation du nombre de logements ainsi financés ne devaient pas conduire à un tirage supplémentaire sur les ressources du Livret A qui serait incompatible avec les contraintes générales propres à cette ressource privilégiée ou bien viendrait compromettre le montage d'opérations dans le même département ou dans d'autres départements.

• Les premières applications en 1992 (1) :

Depuis quelques mois sont apparues des initiatives financières de collectivités locales, notamment des villes de Tours et de Rennes, souhaitant accroître l'offre de logements sociaux qu'elles jugeaient localement insuffisante.

- Une intervention leur a été proposée conjointement par les divisions départementales de l'Equipement et la Caisse des dépôts, qui a consisté à ajouter des subventions apportées par la collectivité aux subventions de l'Etat correspondant à la programmation initiale de PLA-CDC.

Ces subventions ont été ensuite réparties sur un nombre plus grand de logements que celui initialement prévu et associées à des prêts du Livret A, des prêts du 1 % et de l'autofinancement des organismes d'HLM.

1. Ce premier bilan a été fourni à votre Commission par la mission économique de l'Union nationale des fédérations d'organismes de HLM.

En principe, la modulation était censée s'effectuer à Livret A et subventions programmés localement, constants.

Dans la pratique, les tirages sur Livret A ont eu tendance par ailleurs à augmenter sur les montages "modulés" par les collectivités locales, afin de soutenir leur initiative, et pour en diminuer le coût.

Le coût élevé et donc la faible efficacité économique de leurs interventions sont, en effet, les principaux problèmes auxquels se heurtent les collectivités, dès lors que pour réaliser un PLA "équilibré" au loyer maximum, elles doivent apporter 50 % de subventions sur des ressources de marchés, soit 200.000 francs pour un PLA standard.

- Outre l'affectation de Livret A supplémentaire, on a cherché dans les modulations locales, à répartir au mieux le coût de l'intervention locale sur les autres partenaires financiers et constructeurs, 1 % et HLM.

Des difficultés sont également apparues à ce niveau, soit du fait de capacités financières limitées des partenaires locaux, soit du fait de capacités de réservation des logements insuffisantes pour répondre aux souhaits de l'ensemble des participants au financement.

La modulation locale des financements PLA a, pour l'instant un caractère expérimental. Elle ne compte que quelques montages achevés à ce jour, et plusieurs projets sont à l'étude.

Il serait donc totalement prématuré d'en tirer des conclusions générales. Il faut, en fait, attendre que les initiatives de collectivités se multiplient éventuellement pour disposer d'ici quelques mois d'une vision plus étendue, et il est souhaitable que le déroulement de la programmation et du financement n'en soit pas perturbé.

• La nécessité de poursuivre l'expérience et de définir des règles du jeu plus précises :

Votre commission n'en regrette pas moins à ce stade la faiblesse du nombre des initiatives et le peu d'empressement du gouvernement à utiliser un instrument dont un usage plus courant pourrait améliorer sensiblement l'efficacité de plus en plus sujette à caution du système d'aides à la pierre.

Si cette voie devait être enfin suivie par les successeurs des dirigeants actuels, ce qu'elle souhaite, elle estime néanmoins que

des règles du jeu devront être strictement définies afin d'éviter tout dérapage dans l'usage de cette procédure :

1°) La modulation locale peut être, dans certains cas, efficace pour compléter l'aide de l'Etat ; en aucun cas, elle ne saurait avoir pour fonction de se substituer à elle à plus long terme.

En l'absence de tout transfert de ressources, les collectivités locales ne sont, en effet, pas désireuses aujourd'hui de se substituer à l'Etat pour le financement des PLA. La modulation des financements du logement social, en intégrant des financements locaux, est donc une solution financière, certes nécessaire, mais de portée limitée et de court terme, qui ne pourrait satisfaire un besoin massif d'aide budgétaire ou de circuit.

2°) Le schéma principal d'utilisation de la modulation doit donc rester le suivant : supplément de Livret A et de subvention par unité produite dans les zones tendues du fait du niveau élevé de la charge foncière en échange d'une initiative des collectivités concernées. Moindre apport dans les zones relâchées grâce à une plus grande solvabilité et au recours à l'autofinancement des organismes HLM. Dès lors, deux écueils principaux sont à éviter :

- les "mises aux enchères" par l'Etat de la programmation entre les collectivités locales et les opérateurs du logement social au profit du plus offrant ;

- l'exclusion de collectivités et d'organismes HLM, quelle que soit la zone où ils sont situés, bénéficiant d'une faible capacité d'intervention ou d'un faible autofinancement.

b) Une concertation insuffisante génératrice de pertes en ligne

Le second reproche que l'on peut faire à l'Etat est, ensuite, d'avoir été incapable d'intégrer la donnée "concertation avec les collectivités locales" dans son schéma de circuit d'élaboration et de mise en oeuvre des décisions d'attribution des aides budgétaires. Le fonctionnement de ce circuit est, en outre, resté extraordinairement lourd.

L'exemple le plus flagrant nous en est, sans doute, fourni par le plan d'urgence pour l'Ile-de-France mis en place, pour trois ans, à compter de l'exercice 1990. L'annonce très médiatique de ce plan, au mois d'octobre 1989, a cependant très vite laissé place au désenchantement et à une redéfinition drastique des objectifs (1).

Les effets réels de la mise en application de ce plan sont aujourd'hui connus :

- 10.000 logements sociaux supplémentaires devaient être construits chaque année en zone centrale (Paris et petite couronne), dont 4.000 PLA supplémentaires (en plus des 12.000 déjà existants), 5.000 PLI (en plus des 1.000 construits en moyenne les années précédentes) et 1.000 PAP (s'ajoutant aux 4.000 distribués habituellement chaque année).

En fait, le nombre des PLA sera d'environ 15.000 en 1992, comme en 1991, au lieu des 16.000 attendus ; le nombre des PLI est resté limité, en région parisienne, à quelques centaines par an, soit moins que le seuil de référence ; quant aux PAP, ils ont disparu des réponses adressées à votre Commission par le ministère de l'Équipement.

Enfin, le champ d'action du fonds a été étendu à l'ensemble de la région Ile-de-France en 1991.

- Plus que tout, c'est la lenteur avec laquelle ce plan "d'urgence" a été mis en place qui a choqué. En 1991 encore, sur 860,7 millions de francs de recettes disponibles sur le chapitre 1 "logement" du Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France, seuls 270,9 millions de francs ont effectivement été engagés au plan local. Encore ne s'agit-il que d'autorisations de programme et non de dépenses effectives.

Après enquête effectuée auprès des organismes constructeurs, de la direction de la Construction elle-même et après demande d'enquête parallèle de la Cour des comptes, votre Commission des finances a acquis la conviction qu'outre l'inadaptation relative des aides traditionnelles dans le cadre particulier de la région parisienne, notamment en zone centrale, deux autres facteurs principaux avaient joué un rôle déterminant :

1) La recherche de l'adhésion et de la collaboration des collectivités territoriales concernées n'a été engagée qu'après

1. Les résultats de ce plan et les critiques relatives à ses modes de financement et de fonctionnement ont fait l'objet d'une analyse très détaillée dans l'annexe du rapport général sur le projet de budget pour 1992 consacrée aux crédits de l'urbanisme, logement, services communs. Pour plus de précisions, il est renvoyé à ce rapport (pages 62 à 66).

l'annonce du plan, sans aucune concertation préalable. Celles-ci ont donc eu le sentiment justifié d'être mises devant le fait accompli par une puissance tutélaire, qui plus est, désireuse de se donner le beau rôle dans une opération fortement médiatisée.

A ce compte, même les meilleures volontés ont certaines réticences à se laisser fléchir : un an après le lancement du plan, 21 conventions seulement avaient été signées avec des communes de la proche banlieue et l'Etat a dû renoncer à lier son engagement à la signature préalable d'un accord avec les collectivités concernées.

Dès lors que celles-ci étaient sollicitées financièrement, elles devaient être associées à égalité par l'Etat à la phase d'élaboration du plan d'urgence.

2) La démultiplication des financements crée des risques en matière de gestion des attributions d'aides et de prêts. Il faut, en effet, que ces financements soient en phase si l'on veut éviter que le bénéficiaire éprouve une rupture d'approvisionnement qui, en retardant certaines opérations, pourrait provoquer l'annulation de l'ensemble du projet de construction.

On doit donc regretter l'absence, dès les premiers temps de la mise en oeuvre du plan, d'un comité de coordination regroupant les représentants de l'Etat et des collectivités locales.

*

* *

Si des améliorations génératrices d'un accroissement du nombre des logements construits sont donc certainement possibles, on doit toutefois se demander si la dispersion des efforts consécutive au désengagement de l'Etat et à l'investissement corrélatif plus grand des collectivités locales dans le financement de la construction n'est pas, elle-même, un facteur aggravant de l'inefficacité du système d'aide actuel.

Le regroupement des moyens d'intervention dans un domaine précis à un échelon précis est l'un des fondements de la décentralisation. Dès lors que l'Etat souhaite limiter ses ambitions en matière de logement et que les collectivités locales, notamment les communes, ont déjà dans leur champ d'intervention l'urbanisme, le transfert des compétences et des ressources correspondantes dans le domaine du logement de l'Etat vers les collectivités locales devient une issue tout à fait envisageable.

C'est là l'un des grands axes sur lesquels votre Commission des finances souhaite réfléchir dans les prochains mois.

III - L'IMPERIEUSE NECESSITE D'AGIR

A. LES TROIS ASPECTS DE L'IMPACT DE LA CRISE DU LOGEMENT

L'impact d'un ralentissement durable du marché immobilier sur l'activité économique serait, à n'en pas douter, considérable. Encore convient-il d'en distinguer les différents aspects :

- le premier est d'ores et déjà palpable : il a pour nom l'insuffisance de logements eu égard à la demande ;

- l'impact direct de la baisse d'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics sur le reste de l'économie devra également être analysé ;

- enfin, la fragilisation des promoteurs a nécessairement pour effet la fragilisation des établissements financiers qui les soutiennent mais aussi celle des assureurs ; au-delà de la sphère marchande, c'est la sphère financière tout entière qui est menacée par la crise du logement.

1. L'insuffisance chronique de logements : une grave menace pour la cohésion sociale

Alors que la tendance actuelle laisse percevoir un trend de mises en chantier de 240.000 en 1992 ou 1993 (1), diverses analyses estimaient à nettement plus de 300.000, à la fin des années 1980, le nombre des mises en chantier annuelles nécessaires. Ainsi, une étude de l'INSEE évalue-t-elle à 330.000 par an sur la période 1987-1995 le nombre minimal des mises en chantier nécessaires à la satisfaction des besoins (2).

1. Voir chapitre I.

2. "Les besoins en logements neufs à moyen terme". INSEE Première. n° 33. Juillet 1989.

Une autre étude conduite par le professeur Mouillart (1), partait du constat du niveau historiquement faible du taux de désaffectation depuis 1978, soit un taux de l'ordre de 0,20 à 0,25 % (2). On devait craindre toutefois que la persistance de cette tendance n'engendre des tensions fortes sur l'ensemble des marchés : pression sur les loyers, dégradation du parc... Un scénario de remontée du taux de désaffectation semblait de ce point de vue plus adapté à la description des perspectives de la construction.

En effet :

- la montée du mouvement de réinvestissement avait certes couvert l'augmentation de l'écart entre besoins et niveau de la construction depuis le début des années 1980. Mais une part importante de cet effort d'entretien et d'amélioration du parc semblait ne correspondre qu'à un effet de rattrapage compte tenu de l'état de sous-entretien dans lequel une grande partie du parc se trouvait alors ;

- les contraintes nouvelles de la mobilité professionnelle et géographique poseraient de plus en plus un problème d'inadaptation dans la localisation du parc ;

- les accédants à la propriété des années 1980, dont les difficultés de conduite à terme de leur projet d'accession s'étaient amplifiées avec la désinflation et le ralentissement de la croissance de leurs revenus, avaient peu entretenu leurs logements. Certaines de ces constructions étaient même plus facilement désaffectables que réhabilitables. Cette assertion valait d'ailleurs autant pour le secteur de la maison individuelle que pour celui de la copropriété.

En conséquence, le professeur Mouillart considérait qu'à effort de réinvestissement inchangé, un effort de désaffectation supplémentaire qui ramènerait le taux correspondant à son niveau moyen observé durant les vingt-cinq dernières années (0,45 % du parc, chaque année) semblait le plus souhaitable.

Le scénario dit équilibré qui correspondait à cette hypothèse relevait le niveau des besoins annuels à 353.000 logements entre 1991 et 1995 et à 323.000 logements entre 1996 et 2000. La mise en oeuvre d'un scénario plus ambitieux paraissait improbable.

1. Exposé prononcé dans le cadre des rencontres "construction-aménagement du territoire" tenues le 12 octobre 1989 au Sénat.

2. Le taux de désaffectation exprime le rapport entre les immeubles qui perdent leur affectation de logement (du fait en particulier de leur vétusté) et l'ensemble du parc immobilier.

Les besoins en logements

Moyennes annuelles en milliers de logements	1986 à 1990	1991 à 1995	1996 à 2000
Scénario tendanciel	316	300	258
Scénario équilibré	348	353	323
Scénario volontariste	380	414	386

Compte tenu du retard accumulé chaque année depuis 1989, date à laquelle l'étude a été faite, il faudrait donc 415.000 logements en 1992 pour satisfaire la pression de la demande. On vient de voir toutefois que ce chiffre, qui correspondait il y a trois ans à la mise en oeuvre d'un scénario volontariste, paraissait déjà hors d'atteinte.

En outre, le chiffre effectif ne dépassera sans doute pas 280.000 et pourrait se rapprocher de 240.000 selon les fédérations professionnelles. On remarque donc que les niveaux retenus pour le scénario tendanciel étaient surévalués ce qui signifie qu'entre temps le taux de désaffectation, déjà très faible, a certainement encore baissé. Ainsi est-il possible de dire qu'aujourd'hui à peine les deux-tiers des besoins sont satisfaits.

Les français, contrairement à leurs désirs, sont donc de plus en plus condamnés à garder leur statut de locataire s'ils n'ont pas déjà eu l'opportunité de devenir propriétaires. Qui plus est, l'effondrement du parc locatif privé les contraint au confinement dans le même appartement malgré leur souhait de s'agrandir ou de se déplacer. Plus grave : la baisse du taux de désaffectation, déjà trop bas en 1988, ne peut que se traduire par le maintien dans des lieux insalubres d'une proportion croissante de ménages. Ainsi, plus de 2,2 millions de ménages se considèrent-ils comme "mal logés" aujourd'hui en France, soit plus de 10,6 % de la population, et plus d'un ménage sur cinq souhaite déménager.

Cette véritable "assignation à résidence" d'un nombre excessif de personnes est lourde de menaces sur la

cohésion sociale de notre pays. Il ne sera pas possible de l'ignorer longtemps à l'avenir.

2. Les conséquences macroéconomiques de la chute d'activité dans le bâtiment et les travaux publics risquent d'être brutales

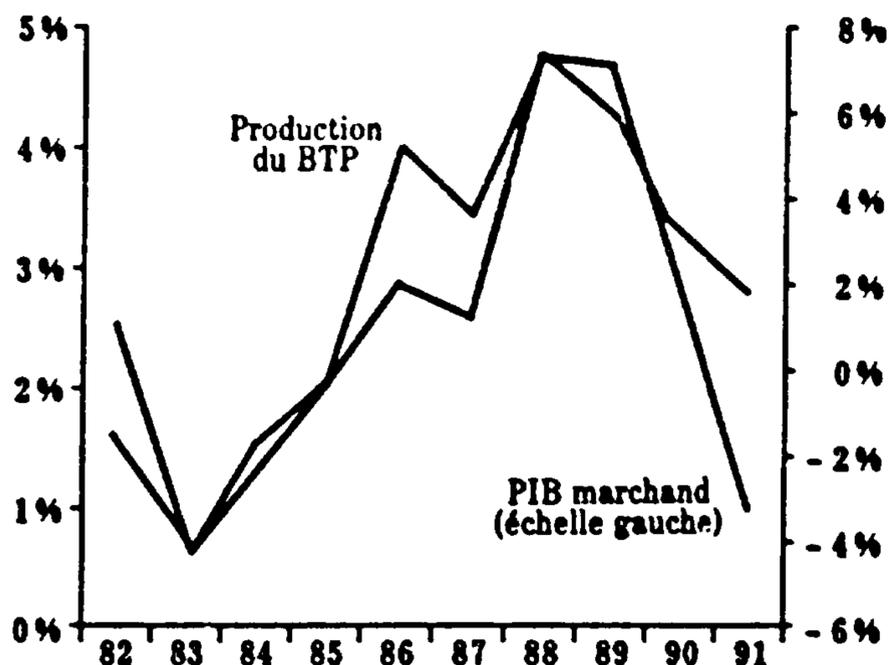
a) Le bâtiment-travaux publics : un rôle d'entraînement essentiel dans l'économie française

Le production du secteur BTP représente, dans notre pays, environ 15 % du PIB marchand (1). 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 l'étude précitée de la Compagnie bancaire, 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. L'ensemble des chiffres cités dans cette sous-partie de l'exposé sont ceux fournis par la Fédération nationale du bâtiment (FNB), soit directement, soit dans le cadre des documents du Conseil national de la construction auquel elle participe.

PIB et production du BTP (variations annuelles)

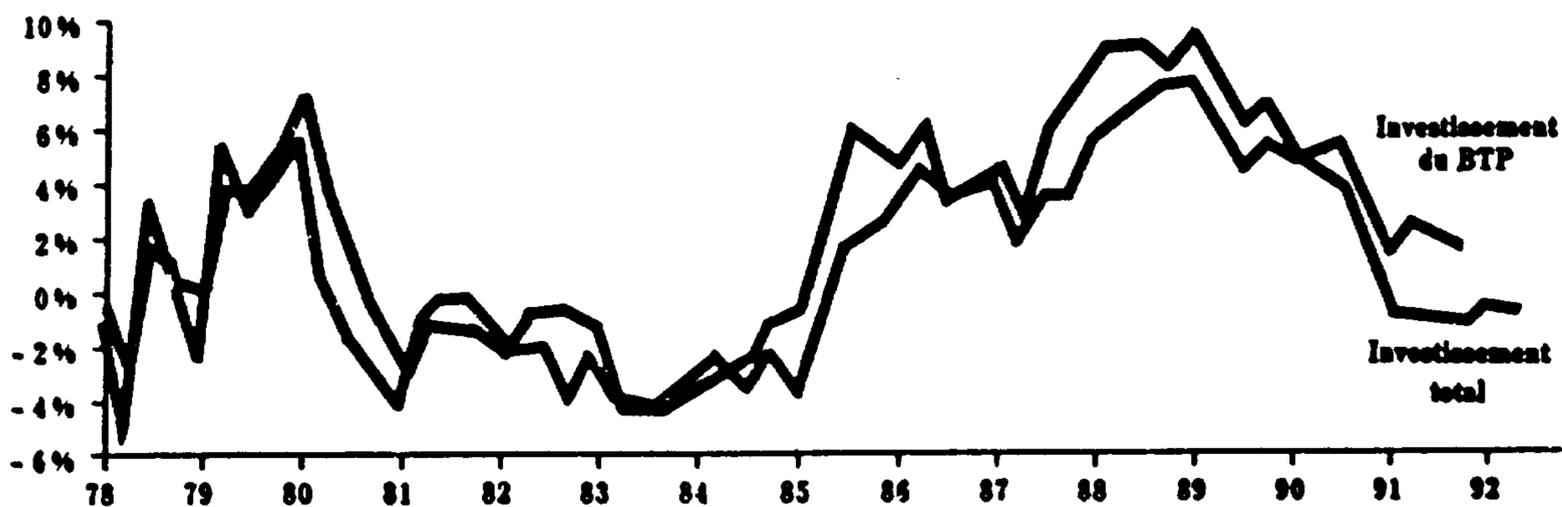


(Source : Centre d'information sur l'épargne et le crédit d'après les comptes nationaux de l'INSEE)

Sur le plan des 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.

b) Une évaluation de l'impact de la crise du bâtiment sur l'économie française.

Les effets négatifs de la crise de l'immobilier sur l'emploi sont, sans doute, les mieux étudiés jusqu'à présent et les plus commentés de tous les effets recensés. Selon une étude de la Fédération nationale du bâtiment parue au mois de septembre dernier, la baisse de l'emploi a déjà atteint sur un an, en France et dans le bâtiment, 20.000 salariés. Le cri d'alarme lancé par le Conseil national de la construction au début du mois d'octobre reposait sur une évaluation de 30.000 pertes d'emplois en 1991 et de 50.000 pertes en 1992 (1).

Ces données inquiétantes sont corroborées par l'analyse prospective effectuée par la Compagnie bancaire, dans le cadre de son étude précitée. Selon celle-ci, en effet, les éléments quantitatifs obtenus à partir des données de la décennie 1980 permettent d'estimer l'impact sur l'emploi du secteur, et donc sur l'emploi total, d'une diminution des mises en chantier en 1992 et 1993 : toutes choses égales par ailleurs, une contraction de 5 % en 1992 et en 1993 générerait la disparition d'environ 40.000 emplois sur les deux années.

Toujours selon l'étude effectuée par le centre d'information sur l'épargne et le crédit de la Compagnie bancaire, 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.

L'importance de cet impact est donc considérable et justifie l'intérêt que l'on doit porter au relèvement du niveau de la construction neuve dans les prochains mois.

1. Le Conseil national de la construction estime, en effet, à 150.000 le nombre des emplois nécessaires à la construction de 100.000 logements neufs.

Elle s'explique par le jeu des trois mécanismes suivants :

- l'investissement dans le secteur du BTP est essentiellement de capacité. La chute de la production, déjà sensible dans ce domaine, va donc porter en priorité ses effets sur le niveau de l'investissement et contribuer pour une part croissante à la dégradation qui affecte l'évolution de l'ensemble de l'investissement dans notre pays depuis le second semestre de 1990 ;

- 94 % des entreprises du bâtiment-travaux publics ont moins de dix salariés. En outre, la part des importations y est très faible. Aussi, toute évolution affectant l'activité dans ce secteur entraîne-t-elle des effets plus rapides et plus massifs sur les autres secteurs de l'économie ;

- enfin, et de manière cette fois plus indirecte, il est possible de constater dès aujourd'hui l'impact de la diminution des prix immobiliers sur la consommation des ménages. L'hypothèse apparaît de plus en plus vraisemblable selon laquelle la baisse de la consommation des ménages au second trimestre de 1992, pour la première fois depuis 1985, permettant d'ailleurs une remontée non négligeable du taux d'épargne (13,1 %), est une réaction naturelle au sentiment d'appauvrissement que crée la déflation des actifs immobiliers.

3. La crise de l'immobilier : une menace sur tous les secteurs de financement

Les conséquences de la crise actuelle de l'immobilier sur le secteur du financement de l'économie sont multiples.

• La première, et la plus évidente, est la détérioration des conditions de prêts immobiliers accordés par les établissements de crédit aux ménages. Certes, comme cela a été signalé plus haut, après le point bas atteint au premier semestre de 1989 et le net accroissement des taux qui a suivi au cours de l'année 1990, le coût réel du financement du logement s'est stabilisé dans le courant de 1991. Cette évolution globale a même été ponctuée par l'amorce de réajustements à la baisse, généralement inférieurs à 0,50 point.

Cependant, toute évaluation quantitative s'avère de plus en plus fragile en raison de la personnalisation accrue des offres de prêts. Les établissements de crédit opèrent, en effet, une modulation

importante des conditions débitrices selon la quotité du financement, sa durée, le niveau de l'apport personnel et la qualité des dossiers.

Ce développement du prêt "à la tête du client", pour utiliser un raccourci de langage plus significatif, est sans conteste l'un des traits marquants de l'activité bancaire ces derniers mois. Les réglementations destinées à protéger les consommateurs ont certainement contribué -c'est là l'un de leurs effets pervers- à promouvoir ce traitement différencié. La loi Scrivener a ainsi augmenté le risque de taux et, plus récemment, la loi sur le surendettement des ménages a augmenté le risque de crédit. Le coût de ces alourdissements a été répercuté *in fine* sur le taux client de la clientèle la moins solvable.

• Le tableau ci-dessous révèle, en outre, le désengagement relatif des établissements de crédit du secteur du crédit à l'habitat qui atteint son point d'orgue dans le courant de l'année 1990. Il complète la réflexion engagée dans le premier chapitre.

Encours des crédits à l'économie et à l'habitat (en milliards de francs)

	déc.81	déc.82	déc.83	déc.84	déc.85	déc.86	déc.87	déc.88	déc.89	déc.90	déc.91
CDC ET CAISSES D'EPARGNE											
Crédits à l'économie	521,3	596	653,1	706,4	754,6	794,3	801,7	817,3	842,3	869,4	924,0
Dont : Crédits à l'habitat	309,3	350,6	395	427,4	458,7	494,2	477,8	499,2	504,9	526,7	555,3
Part des Crédits à l'habitat	59,3%	58,8%	60,5%	60,5%	60,8%	62,2%	59,6%	61,1%	59,9%	60,6%	60,1%
COMPTOIR DES ENTREPRENEURS											
Crédits à l'économie	46,8	46,1	36,7	28,5	28,1	30,8	33,4	37,3	41,0	41,8	46,7
Dont : Crédits à l'habitat	46,6	45,4	36,3	28,2	27,7	27,3	28,8	31,8	34,2	34,5	36,8
Part des Crédits à l'habitat	99,6%	98,5%	98,9%	98,9%	98,6%	88,6%	86,2%	85,3%	83,4%	82,5%	78,8%
CFF											
Crédits à l'économie	92,7	114,3	150,9	195,6	221,7	249,7	222,6	225,8	233,7	240,2	248,1
Dont : Crédits à l'habitat	91,7	113,2	150,1	194,6	220,7	242,7	213,8	209,5	211,0	209,3	206,1
Part des Crédits à l'habitat	98,9%	99,0%	99,5%	99,5%	99,5%	97,2%	96,0%	92,8%	90,3%	87,1%	83,1%
AUTRES ETABLISSEMENTS DE CREDIT											
Crédits à l'économie	1606,7	1866,3	2084,3	2293,9	2527,5	2698,8	3166,4	3635,1	4168,8	4702,7	4972,4
Dont : Crédits à l'habitat	394,9	440,9	486,7	531,9	591,8	645	855,8	972,9	1104,3	1258,0	1350,3
Part des Crédits à l'habitat	24,6%	23,6%	23,4%	23,2%	23,4%	23,9%	27,0%	26,8%	26,5%	26,7%	27,2%
TOTAL											
Crédits à l'économie	2267,5	2622,7	2925	3224,4	3531,9	3773,6	4224,1	4715,5	5285,8	5854,1	6181,2
Dont : Crédits à l'habitat	842,5	950,1	1068,1	1182,1	1298,9	1409,2	1578,2	1713,4	1854,4	2026,5	2148,5
Part des Crédits à l'habitat	37,2%	36,2%	36,5%	36,7%	36,8%	37,3%	37,3%	36,3%	35,1%	34,6%	34,7%

(Source : Direction de la construction)

Le désencadrement du crédit au 1er janvier 1987 a permis aux établissements ne remplissant aucune mission de service public dans le financement du logement d'accroître sensiblement la part de leur activité consacrée aux prêts immobiliers. Cependant, après une montée en puissance extrêmement resserrée dans le temps, ceux-ci ont dû "digérer" un encours dont ils n'avaient pas toujours mesuré les risques qui lui étaient attachés.

La très légère remontée en fin de période de la part des crédits à l'habitat dans l'ensemble des créances sur l'économie s'explique pour partie, ainsi que nous le verrons plus loin, par la nécessité de soutenir la situation financière de promoteurs de plus en plus frappés d'insolvabilité.

La tendance à la diversification des secteurs de prêts, sensible depuis le début des années 1980, est la principale caractéristique de l'activité du Comptoir des entrepreneurs et du Crédit foncier de France, établissements qui continuent à remplir une mission de service public pour le financement du logement. Elle s'accroît cependant nettement en fin de période.

Seule la Caisse des dépôts et consignations maintient constant son degré d'activité dans le secteur du crédit à l'habitat grâce, notamment, à la relative stabilité du nombre des prêts locatifs aidés (PLA) et au lancement des prêts locatifs intermédiaires (PLI) financés, les uns et les autres, sur ressources défiscalisées (Livret A notamment).

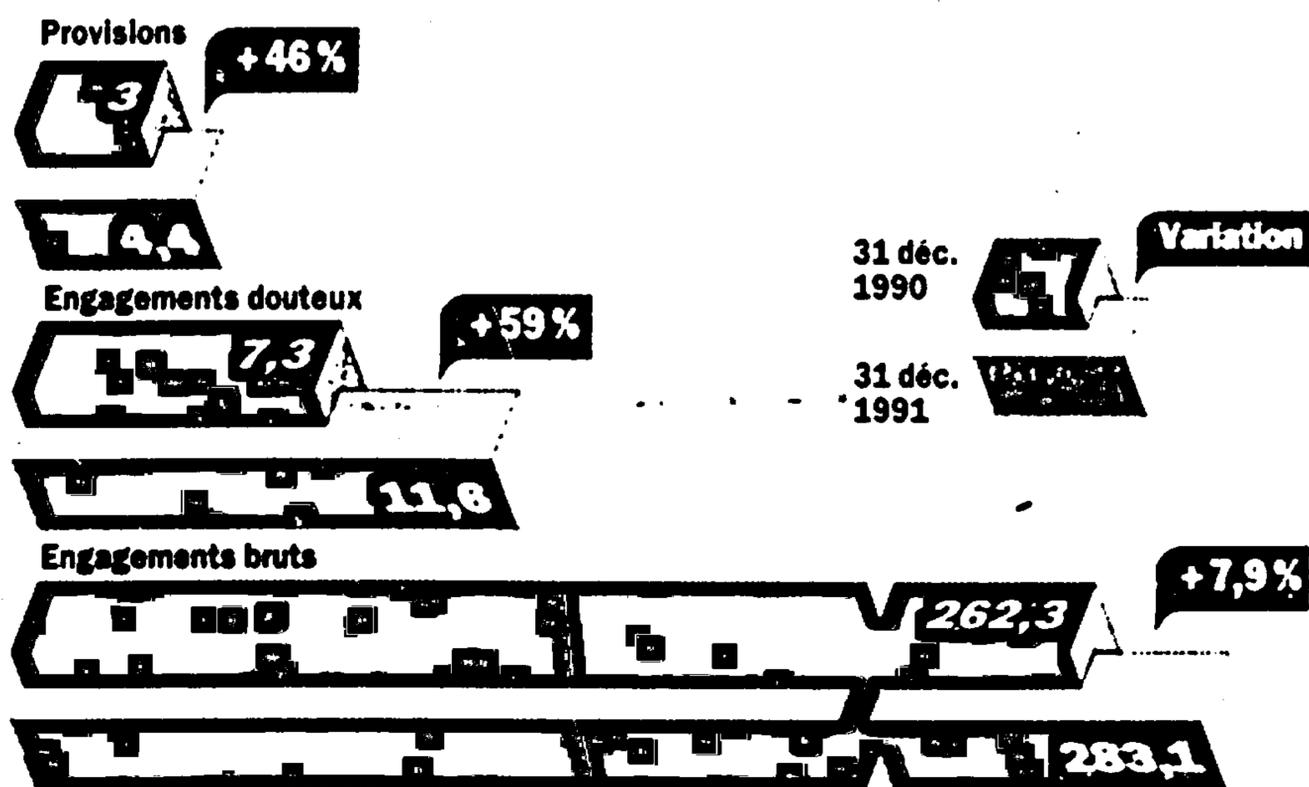
• Plus globalement, ainsi que le note l'étude précitée du Centre d'information sur l'épargne et le crédit de la Compagnie bancaire, la crise de l'immobilier, en pesant très lourdement sur la rentabilité des établissements de crédit, soumis à la contrainte du ratio Cooke, perturbe le financement de l'ensemble de l'économie, bien au-delà de l'immobilier, et peut contribuer à aggraver le mouvement de déflation : "il y a là un mécanisme essentiel de "contagion" de la crise immobilière vers le reste de l'économie ; un établissement de crédit réalisant une perte (avant impôt) de 100 francs sur un crédit immobilier voit ses fonds propres amputés de 66 francs après impôt ; la logique du ratio Cooke traduit cette amputation par une diminution de la capacité de crédit de plus de 800 francs, dans l'immobilier mais aussi et surtout dans tous les autres secteurs ayant aussi des besoins de financement".

De ce point de vue, l'analyse très complète réalisée dans son rapport annuel par la Commission bancaire (1) sur l'évolution des concours aux professionnels de l'immobilier du 31 décembre 1990 au

1. Commission bancaire - Rapport 1991 (paru en juin 1992) - pages 53 à 56.

30 septembre 1991 contient des précisions inquiétantes, ainsi qu'en témoignent les schémas ci-dessous :

Les engagements des banques auprès des professionnels de l'immobilier (Evolution en milliards de francs. Données recueillies auprès de trente-quatre établissements de crédits sélectionnés par la Commission bancaire pour son enquête)



(Source : Commission bancaire - graphiques : l'Expansion)

La progression considérable des engagements douteux sur créance immobilière et l'accroissement proportionnellement trop faible des provisions a conduit le président de la Commission bancaire, Gouverneur de la Banque de France, à adresser une véritable mise en garde aux établissements concernés. Le secteur est aujourd'hui placé sous une surveillance étroite, signe de l'extrême gravité de la situation : dans sa lettre du 9 avril 1992, M. de Larosière, après avoir souligné la responsabilité qui incombe, en propre, aux établissements de crédit en matière de politique de provisionnement, a tout de même été amené à rappeler "les principes de prudence qui doivent présider à la valorisation des concours aux professionnels de l'immobilier, notamment lorsque le dénouement initialement prévu se trouve compromis".

Ainsi que le notait récemment un hebdomadaire, alors que le crédit aux entreprises laissait un profit de plus en plus mince,

à la fin des années 1980, l'argent prêté aux marchands de biens l'était couramment à un taux de 13 %, ce qui permettait trois points de marge totalement inespérés. Au lieu de financer 80 % des achats d'immeubles comme par le passé, les banquiers sont rapidement passés à 100 %, voire plus : l'emprunt couvrait, en effet, non seulement l'acquisition du bien, mais aussi la première annuité d'intérêts...

B. L'URGENCE DE DEFINIR UN VERITABLE PLAN D'ACTION SUR LE COURT ET LE LONG TERMES POUR LE LOGEMENT

Le marché de l'immobilier semble aujourd'hui incapable de s'autoréguler. Dans ce contexte, le rôle de l'Etat n'est pas de rapprocher l'offre et la demande par des procédés autoritaires, notamment par un blocage des prix de vente et des loyers ; il n'est pas non plus de laisser se dégrader la situation au nom d'un néo-libéralisme qui a révélé ses limites. Il est, au contraire, de créer un environnement favorable à un ajustement correct des variables du secteur et de dégager de nouvelles sources de financement pour le logement social dans le respect de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques.

1. Sélectionner les mesures fiscales susceptibles d'enrayer la disparition du secteur locatif privé et de relancer l'immobilier

Votre Commission note la pléthore de propositions de nature fiscale qui remplissent à l'heure actuelle les articles de journaux et les interventions des professionnels. Elle estime, cependant, que le souci d'un usage à bon escient des deniers publics doit prévaloir. Le critère de sélection qu'elle vous propose est donc double :

- il faut que les mesures retenues agissent de manière efficace sur le phénomène de désolvabilisation des ménages d'une part, et d'autre part sur l'insuffisante rentabilité de l'investissement locatif ;

- il faut également que le dispositif mis en place, permettant une relance des mises en chantier et des transactions,

enclenche un processus d'élargissement de l'assiette imposable qui diminuera le coût réel total d'un plan de soutien du logement pour l'Etat et les collectivités locales.

a) Restaurer l'attrait du placement-pierre grâce à un relèvement sensible du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers

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.

• Votre Commission note ici, pour mémoire, qu'il sera souhaitable d'en revenir au dispositif de la loi Méhaignerie de 1986 sur les rapports entre bailleurs et locataires. L'objectif d'un retour ferme mais progressif à une liberté complète en matière de loyers, est le seul pertinent. Il faut, en effet, garder à l'esprit qu'une libération immédiate des prix du secteur locatif aurait pour seul effet de désolvabiliser les locataires des marchés les plus actifs et qu'elle nécessiterait, en conséquence, une importante revalorisation de l'allocation de logement, peu compatible avec la politique de maîtrise des aides publiques au logement.

• Ainsi que le souligne M. Claude Taffin dans une étude récente (1), *"c'est donc le levier fiscal qui paraît le plus approprié, d'autant que son usage, dans un sens ou dans l'autre, s'accompagne d'amplifications psychologiques"*.

De ce point de vue, votre Commission estime 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 effectivement 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

1. L'observatoire de l'immobilier (revue du Crédit foncier de France) - n° 22 - Octobre 1992 - Pages 14 et suivantes.

reprise amorcé en 1986. Selon les études conduites par le ministère de l'équipement et du logement, en liaison avec le CEREVER, 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.

Votre Commission fait donc sienne 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.

Votre Commission propose donc l'adoption d'une 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 M. Taffin, le coût d'un accroissement de 7 points du taux de la déduction forfaitaire serait de près 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 280 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.

Le coût net de la substitution d'un régime de déduction forfaitaire à 15 % pour tous logements locatifs au patchwork des régimes actuellement existants serait donc d'environ 500 millions de francs en année pleine. Encore ne s'agit-il que d'un coût apparent qui ne tient pas compte des gains induits par la détente engendrée par cette mesure sur le marché immobilier.

Si toutefois cette proposition était estimée trop dispendieuse, votre Commission suggère qu'une autre voie soit explorée : celle tendant à exclure du champ de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers les dépenses engagées annuellement par le propriétaire pour se protéger contre les risques d'impayés. Il existe, en effet, des assurances qui prennent en charge le loyer et les frais de justice éventuels, mais leur prime atteint de 3 à 5 % du loyer pour une protection limitée à un an, en général.

Il s'agirait d'autoriser le bailleur à déduire du revenu foncier le montant de cette catégorie de frais, le dispositif étant alors entièrement gagé par une disparition progressive du Quilès-Méhaignerie.

A plus long terme, votre Commission estime, enfin, que l'on ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur une simplification et une plus grande neutralité de la fiscalité grevant l'immobilier de rapport. Elle pense nécessaire d'explorer, d'ores et déjà, les voies d'une taxation à taux unique et libératoire du revenu foncier selon des modalités se rapprochant du prélèvement opéré sur les revenus des placements à revenu fixe.

b) 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.

Votre Commission est donc convaincue 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, votre Commission souhaite 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 CIEC, 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, *1. Ce taux mesure la proportion des ménages ayant changé de logement pendant la période séparant deux recensements successifs*

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 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, 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 4,4 % (respectivement 5,8 %) des recettes départementales.

Une expérience "grandeur nature" devrait d'ailleurs être engagée dans le cadre de la loi de finances pour 1993 qui autorisera, 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 %)⁽¹⁾. Il restera donc aux collectivités concernées à être très attentives aux effets éventuellement positifs engendrés par

1. 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.

l'abattement : c'est du succès de cette expérience que dépendra le prolongement du processus de réduction des droits de mutation.

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

Votre Commission 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 États 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 la fin de l'année 1992 laisse déjà présager un frémissement à la baisse des taux d'intérêt.

Votre Commission propose donc, si cette tendance se confirmait au printemps prochain, de majorer 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 en portant :

• le plafond des intérêts d'emprunt pris en compte pour la réduction d'impôt de 40 000 à 60 000 francs pour un couple marié,

• la réduction d'impôt de 25 % à 50 % des intérêts ainsi plafonnés,

• la durée de réduction de 5 à 10 ans.

Selon les calculs effectués par les professionnels regroupés au sein du Conseil national de la construction (1), cette mesure entraînerait la construction de 16 000 logements supplémentaires chaque année et n'aurait aucun coût pour l'Etat puisqu'elle générerait :

- des rentrées de TVA, pour 2,3 milliards de francs, dès la première année,

- la création de 24 000 emplois dès la première année, soit un allègement annuel du coût du chômage de 2,9 milliards pour la collectivité,

cependant que l'allègement fiscal ne jouerait qu'à partir de 1995 seulement, pour un montant de 590 millions de francs à la charge du budget de l'Etat.

Ces données sont corroborées par les études réalisées par le professeur Mouillart (2) qui ont montré que l'adoption des premiers plans Quilès et Méhaignerie avait permis la construction de 4 000 logements supplémentaires en 1985 et 7 000 en 1987. Le dispositif de septembre 1991 (qui prévoyait simplement le passage de 30 000 francs à 40 000 francs du montant des intérêts pris en compte sans modification du taux et de la durée de la réduction) devait, selon ces calculs, concerner 43 000 ménages dans le secteur neuf en 1992 et permettre la construction de 3 400 logements sur la même année.

Le coût direct pour l'Etat de l'ensemble de ces mesures -compte non tenu des effets induits, en matière de TVA notamment- est toujours resté modeste : le premier plan Quilès aurait entraîné une dépense fiscale de 558 millions de francs en 1985, 803 millions de francs en 1986 et 1 milliard en 1987 ; quant au plan Méhaignerie, il aurait provoqué un surcoût budgétaire de 294 millions de francs au titre de l'exercice budgétaire 1986 et 767 millions de francs au titre de celui de 1987.

2. Dégager de nouvelles ressources pour le financement du logement social

a) Endiguer la décollecte croissante du Livret A

Il est indispensable que les pouvoirs publics s'efforcent, dès aujourd'hui, de contrôler la décrue du Livret A et prennent les

1. Notamment par la direction économique de la Fédération nationale du Bâtiment (FNB).

2. "Les déductions fiscales en faveur de l'accès à la propriété : le modèle Défis", Michel Mouillart, Economie et Prévision, numéro 86. "Le plan de soutien au logement de septembre 1991", l'Observateur de l'immobilier, numéro 21.

mesures appropriées pour écarter les risques de rupture brutale et déstabilisante du système de financement.

Une prolongation, même temporaire, du système actuel est en effet nécessaire, car il ne paraît pas possible de remplacer très rapidement la totalité des 27 milliards de prêt sur Livret A par une autre ressource d'un coût et d'une durée d'immobilisation équivalents.

Or, votre Commission indique que, pour bonifier le coût d'emprunts sur le marché jusqu'au taux actuel, une multiplication par trois des subventions budgétaires serait nécessaire.

De ce point de vue, deux solutions peuvent et doivent être sérieusement envisagées :

1°) La plus efficace, selon les estimations effectuées récemment par la Caisse des dépôts et consignations, consisterait à proposer aux épargnants une prime de fidélité dont l'effet serait de relever de 4,5 % à 6 % le taux d'intérêt servi aux détenteurs d'un livret dont le solde moyen d'encours n'aurait pas baissé au cours de l'année.

Le Trésor avait toutefois évalué le coût budgétaire d'une telle opération à plusieurs dizaines de milliards de francs, à peine moins que le coût d'une bonification d'intérêts dus sur ressources prélevées au prix du marché. Entre deux maux, il ne s'agirait donc que de choisir le moindre en attendant la mise en place d'un dispositif de rechange.

En outre, la Caisse des dépôts considère que ce relèvement de 1,5 point de la rémunération ne permettrait, tout au plus, qu'une stabilisation de la décollecte à - 30 ou - 40 milliards de francs.

Une première étape consisterait, à tout le moins, pour l'Etat à restreindre progressivement le montant de son prélèvement annuel sur les résultats de gestion du Livret A.

2°) La seconde voie, dépourvue de tout coût pour la collectivité, mais sans doute moins efficace, consisterait dans l'extension du circuit actuel à l'ensemble des réseaux bancaires. Cette idée, déjà ancienne, figurait notamment dans le rapport élaboré en 1988 par un groupe de travail du Conseil national du crédit (C.N.C.) présidé par M. Daniel Lebègue, directeur général de la B.N.P. Il y était proposé de *faire évoluer le dispositif en matière de livret défiscalisé vers une banalisation progressive au moyen d'un livret dont les règles d'emploi seraient fixées par l'Etat, la distribution ouverte à toutes les banques et le régime fiscal aligné sur celui de*

l'actuel livret bleu" (celui du Crédit mutuel, dont la mission a été modifiée depuis).

Pour de nombreuses banques, une telle évolution est d'autant plus souhaitée qu'elles enregistrent actuellement une modification importante de leur structure bilantielle, marquée par un renchérissement des ressources. A leurs yeux, le Livret constituerait, à l'instar des dépôts à vue, une ressource *"indépendante ou inférieure au taux de marché, peu sensible aux fluctuations et permettant d'assurer aux emprunteurs des taux de crédits stables et contenus"*. Ce débat sur la banalisation du Livret A a d'ailleurs été relancé au début de ce mois de novembre par le Crédit Agricole.

Aucune de ces deux solutions n'offre toutefois une réponse satisfaisante sur le plus long terme. Il ne peut s'agir que de dispositifs d'attente.

b) Une incitation à accélérer la mise en place de fonds de pension à la française.

• Il convient de signaler, en premier lieu, qu'une contribution significative à la couverture des besoins de financement du logement social pourra, sans doute, être apportée par la Caisse de garantie du logement social (CGLS) dont le compte de résultat devrait dégager un report à nouveau positif à partir d'une date située entre 1995 et l'an 2000. Ces excédents, d'un montant faible au départ, devraient atteindre un niveau significatif au-delà de l'an 2000.

La subvention accordée par l'Etat sur les anciens prêts HLMO et HLMA, mis en place entre 1966 et 1977, ainsi que sur les PLA à taux révisable consentis jusqu'en 1984 est, en effet, inscrite au bilan de la CGLS et son retour est assuré par le remboursement des prêts. C'est elle qui, en fin de compte, constituera l'excédent des remboursements sur les versements initiaux : votre Commission souhaite que cette somme reste acquise, à partir de la fin du siècle, aux organismes de HLM (1) pour abaisser le coût des ressources de marché mobilisées pour la construction de logements neufs.

Cette solution est la meilleure même si, en toute rigueur, un retour à l'Etat de ces sommes pourrait se justifier.

• Au-delà de cet apport, important certes mais conjoncturel, il est nécessaire de s'interroger sur la mise en place de mécanismes de financement de long terme et à faible coût. De ce point

1. La CGLS est gérée par la Caisse des dépôts et consignations, mais son président est statutairement le président de l'Union nationale des fédérations d'organismes de HLM (UNFOHLM), aujourd'hui M. Roger Quilliot.

de vue, votre Commission estime que des liens pourraient être établis avec le développement de systèmes d'épargne longue en faveur de la retraite par capitalisation.

Ces systèmes viendront compléter les mécanismes actuels de répartition, qui seront certainement insuffisants à l'horizon 2005/2010 en raison des évolutions socio-démographiques et de la modification des rapports entre actifs et inactifs.

Ils pourraient d'ici quelques années offrir des perspectives significatives de participation au financement du logement social. Les fonds de retraite par capitalisation, axés sur le versement d'un capital ou de revenus fixes au moment de la retraite, auront, en effet à gérer des engagements longs de 30 à 40 ans. La nécessité d'assurer la sécurité des fonds sur des durées longues nécessitera un contrôle et une réglementation stricte de l'Etat, qui pourra intervenir sur les obligations de placement des fonds.

Le besoin de garantir la rémunération du capital, impliquera la sécurité des placements et un rendement élevé. Là réside cependant une incertitude forte sur le coût final de la ressource. Mais il est permis de penser que ce coût pourrait être inférieur à celui de ressources courtes ou moyennes collectées à taux de marché. La charge de bonification nécessaire pour obtenir une ressource de financement de logement social pourrait ainsi en être abaissée.

• D'une façon générale, il est souhaitable d'envisager un allongement de la durée des prêts immobiliers. Une telle mesure, dont le principe a déjà été appliqué dans le cadre du plan Quilès de septembre 1991 pour les prêts conventionnés et qui est pratique courante dans des pays comme l'Allemagne, permettrait de solvabiliser de nombreux emprunteurs potentiels. Ainsi que le note le Centre d'information sur l'épargne et le crédit dans son étude précitée, un prêt de 100 000 francs, sur une durée de 15 ans, à un taux de 11 % donne lieu à des mensualités de 1 137 francs ; si la durée du prêt passe à 20 ans (respectivement à 25 ans), les mensualités seront de 1 032 francs (respectivement 980 francs), soit une baisse de 9 % (respectivement 14 %).

A l'heure actuelle, cette mesure se heurte à l'impossibilité pour les établissements prêteurs de mobiliser sur les marchés des ressources suffisamment longues ; c'est donc un argument supplémentaire, en plus de l'aide au développement des fonds propres des entreprises, pour promouvoir un marché de placements longs permettant par exemple à des fonds de pension à la française d'investir dans les titres longs émis par les établissements prêteurs.

Réunie le mercredi 18 novembre 1992, sous la présidence de M. François Trucy, secrétaire, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Urbanisme, Logement et Services communs (budget de l'Équipement, Logement et Transports - I. Urbanisme, Logement et Services communs) pour 1993.

Elle a, d'autre part, décidé de proposer à la Haute Assemblée d'adopter l'article 86 rattaché et de rejeter l'article 87 également rattaché.