



Préparation du XI^e Plan

**LE LOGEMENT
UNE PRIORITÉ POUR LE XI^e PLAN**

Rapport au Premier ministre

François Geindre
avec le concours de Patrice Lanco

**"Le logement : donner l'envie d'y rester
et la possibilité d'en changer"**

Janvier 1993



Ville d'Hérouville-Saint-Clair

HEROUILLE SAINT-CLAIR, le 18 janvier 1993

Le Maire d'Hérouville Saint-Clair
à
Monsieur Pierre BEREGOVY
Premier ministre
57, rue de Varenne
75700 PARIS

Hôtel de Ville
14201 Hérouville Cedex

boîte postale n° 9

téléphone 31.45.33.11

télécopie 31.95.65.69

Monsieur le Premier ministre,

Les tensions qui affectent actuellement le secteur du logement touchent d'abord, et en priorité, les populations les plus démunies de notre pays, mais au delà, elles touchent progressivement des populations modestes, économiquement stables dont l'accès au logement est rendu plus difficile malgré tous les progrès réalisés en ce domaine dans les dernières décennies.

C'est donc bien dans le secteur social du logement que se trouve la première priorité.

Mais aujourd'hui, l'ensemble des acteurs se rejoignent pour admettre que le secteur "HLM" ne peut résoudre l'ensemble des problèmes rencontrés. Ceci d'autant que ces problèmes sont dus à la fois aux difficultés de sortie du parc social vers l'accession à la propriété ou le locatif privé, et à la diminution rapide du parc social privé.

Afin de répondre à la fois, à la croissance rapide de la demande en logement social et à la nécessaire stabilisation et relance du parc privé locatif, il convient dans le cadre de la mission que vous m'avez confiée d'apporter des réponses aux problèmes de financement sur l'ensemble des secteurs de la construction.

Cette mission n'avait pas pour objet d'apporter des réponses immédiates aux difficultés nées de la crise immobilière (dont il faut noter que pour l'essentiel elle est celle de la crise des bureaux dans la région parisienne), non plus que je n'avais pour mission de répondre par des propositions d'urgence aux problèmes des populations sans abri dont le drame est récemment réapparu à la conscience nationale.

Elle avait pour objet de proposer, dans le cadre du prochain Plan des mesures qui permettent d'asseoir de façon stable le financement nécessaire de la construction des quelques 330 000 logements que la France devra réaliser en moyenne par an dans les 5 années du prochain Plan.

Toutefois, je ne doute pas que l'annonce de la mise en oeuvre de ces mesures ait aussi un effet conjoncturel et permette aux différents secteurs du financement du logement d'envisager l'avenir d'une manière beaucoup plus sereine qu'aujourd'hui.

Mes propositions s'articulent autour de trois objectifs :

1) le financement spécifique du secteur public HLM est menacé à moyen terme, or il est essentiel à l'exercice de la solidarité nationale. Il est urgent de prendre des mesures qui le stabilisent et qui permettent d'assurer la construction d'environ 100 000 PLA par an sur la durée du Plan. De même, il faudra prendre des mesures audacieuses de déconcentration et de partenariat avec les collectivités territoriales en ce qui concerne les conditions de son emploi et du problème foncier ;

2) le parc privé locatif disparaît de façon beaucoup trop rapide. Et pourtant, l'évolution de la société et des modes de vie le rendent indispensable aux équilibres de notre société, par ailleurs il joue, pour une part non négligeable, un rôle social déterminant. En tout état de cause, c'est un secteur producteur de service à part entière et ni le secteur public, ni l'accession à la propriété ne peuvent se substituer en totalité à lui. Il faut donc lui donner un statut fiscal de base qui lui permette de retrouver un attrait minimum pour les propriétaires actuels et pour les investisseurs potentiels. Ce statut devra disposer de paramètres qui puissent varier selon le rôle social du parc considéré ou de manière conjoncturelle.

3) Au delà des plafonds d'accès au PAP ou au FGAS il existe un niveau de revenu intermédiaire qui ne bénéficie plus des aides PAP ou FGAS et ne bénéficie que très peu des exonérations fiscales. Par ailleurs, il s'avère nécessaire de mieux affecter l'aide à l'accession dans les régions de marché tendu, c'est pourquoi il me semble nécessaire de compléter le PAP vers le haut par un dispositif spécifique.

Bien sûr, ces différentes mesures coûteront au budget de l'Etat, mais permettez-moi, Monsieur le Premier ministre, trois remarques à ce sujet :

1) La première, souvent exprimée par le président de la commission "cohésion sociale" de préparation du 11ème Plan, M. FRAGONARD, est que la dépense publique en matière de logement est certainement l'une des plus redistributives sinon la plus redistributive de toutes les dépenses publiques. Si l'on ajoute à cette réalité le fait que le logement est une des conditions fondamentales d'exercice des droits et de la citoyenneté, alors on mesure toute l'importance de la priorité à lui accorder.

2) La seconde, est que la part du PIB consacré par la nation à l'aide publique au logement décroît régulièrement depuis 1983 date à laquelle elle avait atteint un taux de 2,2 %. Depuis, elle décroît régulièrement et atteindra, toutes choses égales par ailleurs, son niveau de 1977 à la fin du 11ème Plan. Cette décroissance, purement mécanique et parfaitement explicable, laisse à mon sens une marge de redéploiement de la dépense publique qui devrait largement profiter au logement et permettre ainsi de financer les propositions qui vous sont faites dans ce rapport.

3) La troisième, tient au fait que malheureusement le ministère des finances pas plus que celui du budget ne dispose de système de prévision permettant de mesurer au regard de la dépense budgétaire ou de la dépense fiscale envisagée, le montant attendu de la recette fiscale ou la diminution de dépense qui en résulte. Cette absence de modèle de prévision ne permet pas un débat serein en la matière, au contraire il autorise toutes les interprétations qui sont alors faites du seul point de vue de celui qui les avance.

Pour conclure, je vous propose Monsieur le Premier ministre, que le logement constitue une priorité de l'action gouvernementale et des collectivités locales pour le 11ème Plan, ainsi nous pourrions donner à nos concitoyens l'envie de rester dans leur logement et la possibilité d'en changer, perspective que se fixe la politique de la ville par ailleurs.

Permettez-moi enfin, Monsieur le Premier ministre, de vous indiquer combien j'ai apprécié le concours de l'ensemble des partenaires de la construction et de la gestion du logement en France que M. le Président du Conseil économique et social avait bien voulu accueillir pour deux journées de travail, les 18 et 19 décembre. Ces journées me permettent de vous dire que si les mesures que je vous propose ne font pas l'objet d'un consensus formalisé, elles font, en tout cas, j'en ai l'intime conviction, l'objet de larges convergences.

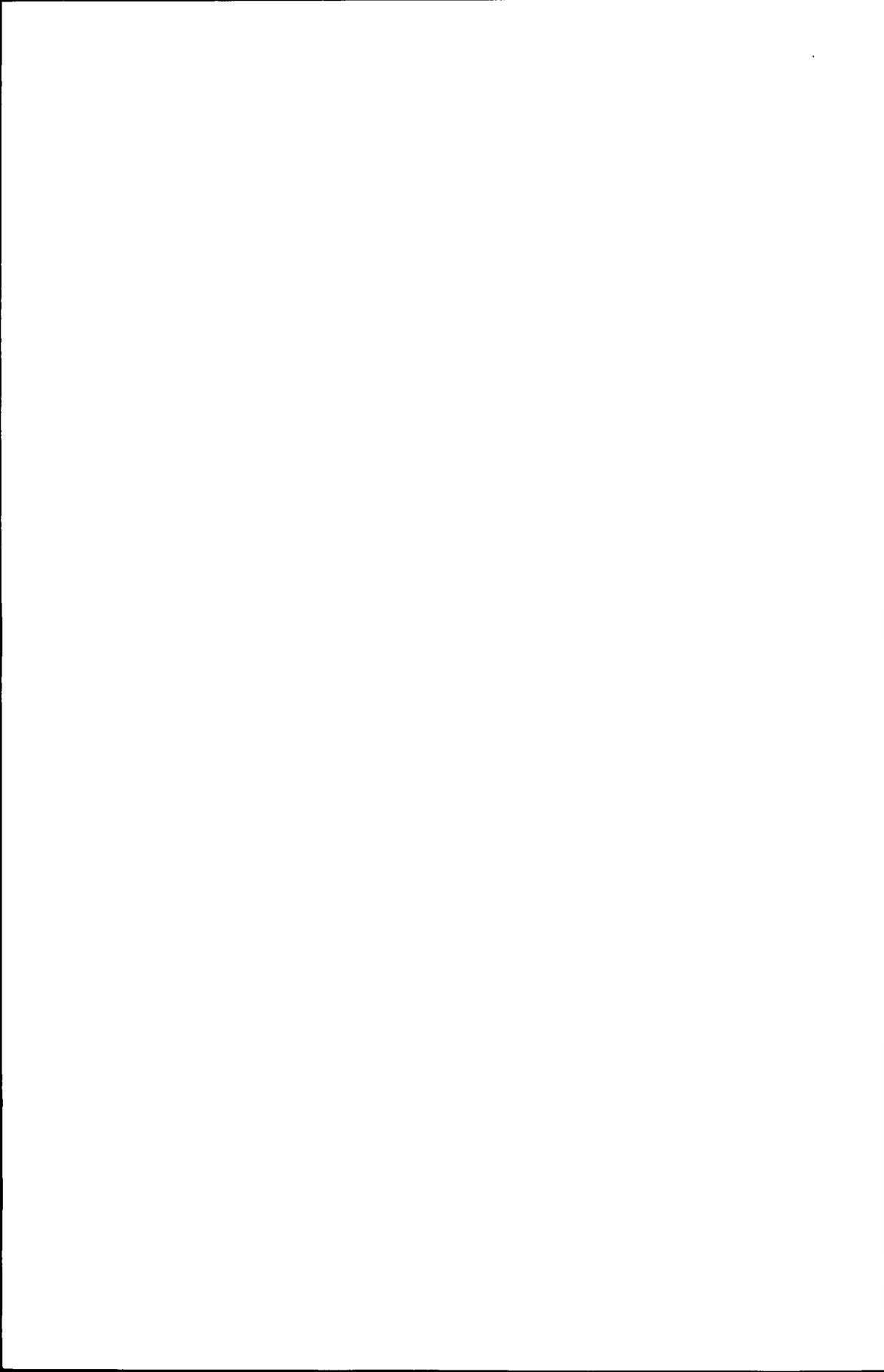
Veuillez agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Bien au plaisir et c. s. t.

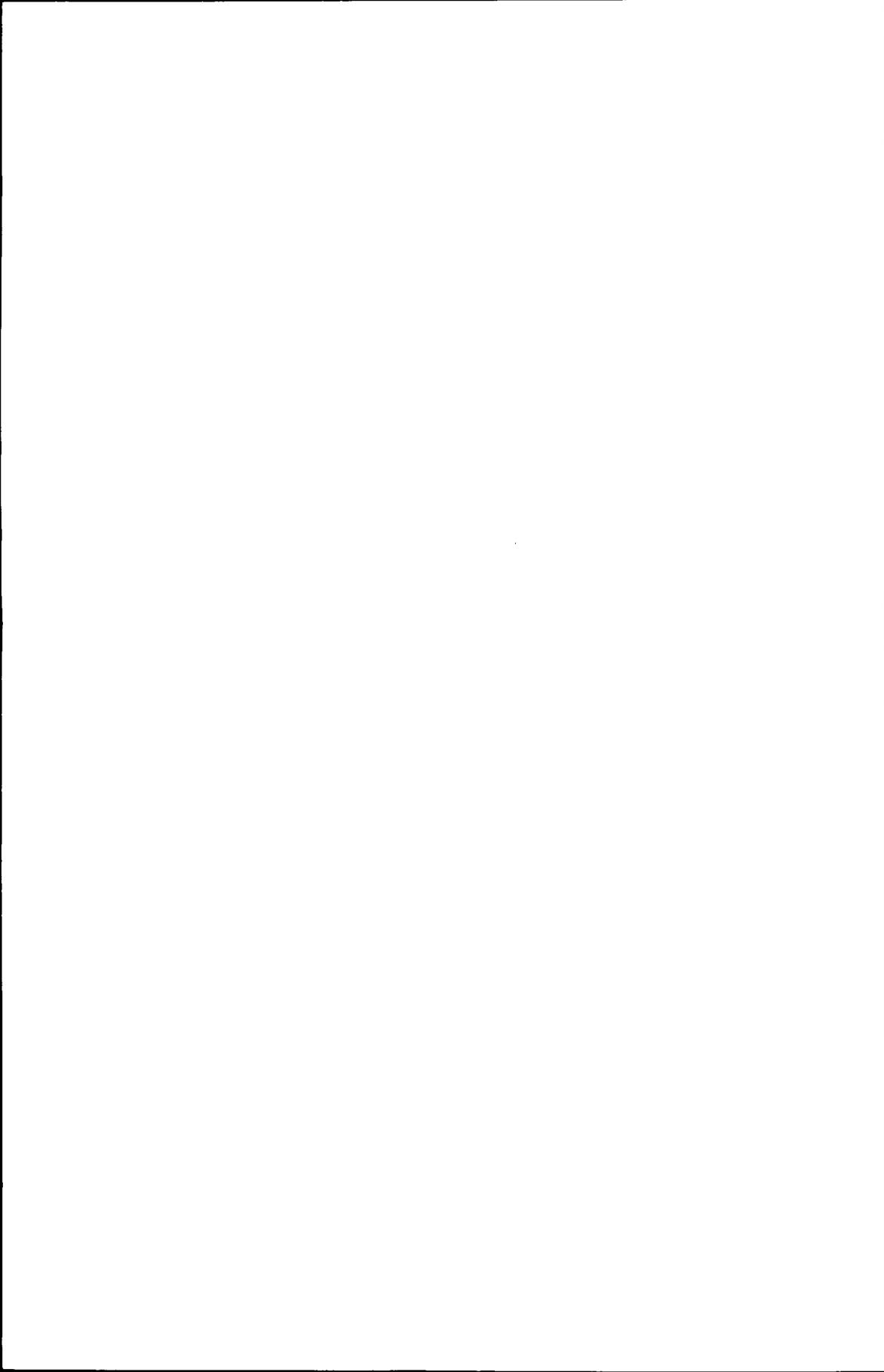
LE MAIRE



FRANÇOIS GEINDRE
CONSEILLER REGIONAL



MANDAT DU PREMIER MINISTRE



Le Premier Ministre

Paris, le 14 Octobre 1992

005852

Reçu le 16 OCT. 1992

Monsieur le Président,

La place que tient le logement dans la vie quotidienne des Français, les enjeux économiques, sociaux et d'aménagement du territoire qui lui sont liés et le rôle régulateur de la puissance publique sont autant d'éléments qui justifient l'attention permanente portée à ce secteur. Les tensions qui l'affectent actuellement rendent nécessaire une réflexion de moyen terme.

J'ai souhaité vous confier cette mission dans le cadre de la préparation du XIe Plan à laquelle vous contribuez déjà en qualité de Président du groupe "Villes".

Je vous demande d'apporter une attention toute particulière à quatre problèmes : le financement du logement locatif social, l'évolution du secteur locatif privé, le développement de l'accession à la propriété et l'adaptation des politiques nationales aux spécificités locales du marché du logement.

De nombreux travaux ont été déjà réalisés sur ces sujets dans diverses instances. Il vous appartiendra de les actualiser et de les mettre en perspective. Votre réflexion pourra s'enrichir de celles des organisations professionnelles, syndicales et associatives concernées, notamment le Conseil national de l'habitat et se conclure par le débat que mérite un enjeu tel que celui du logement.

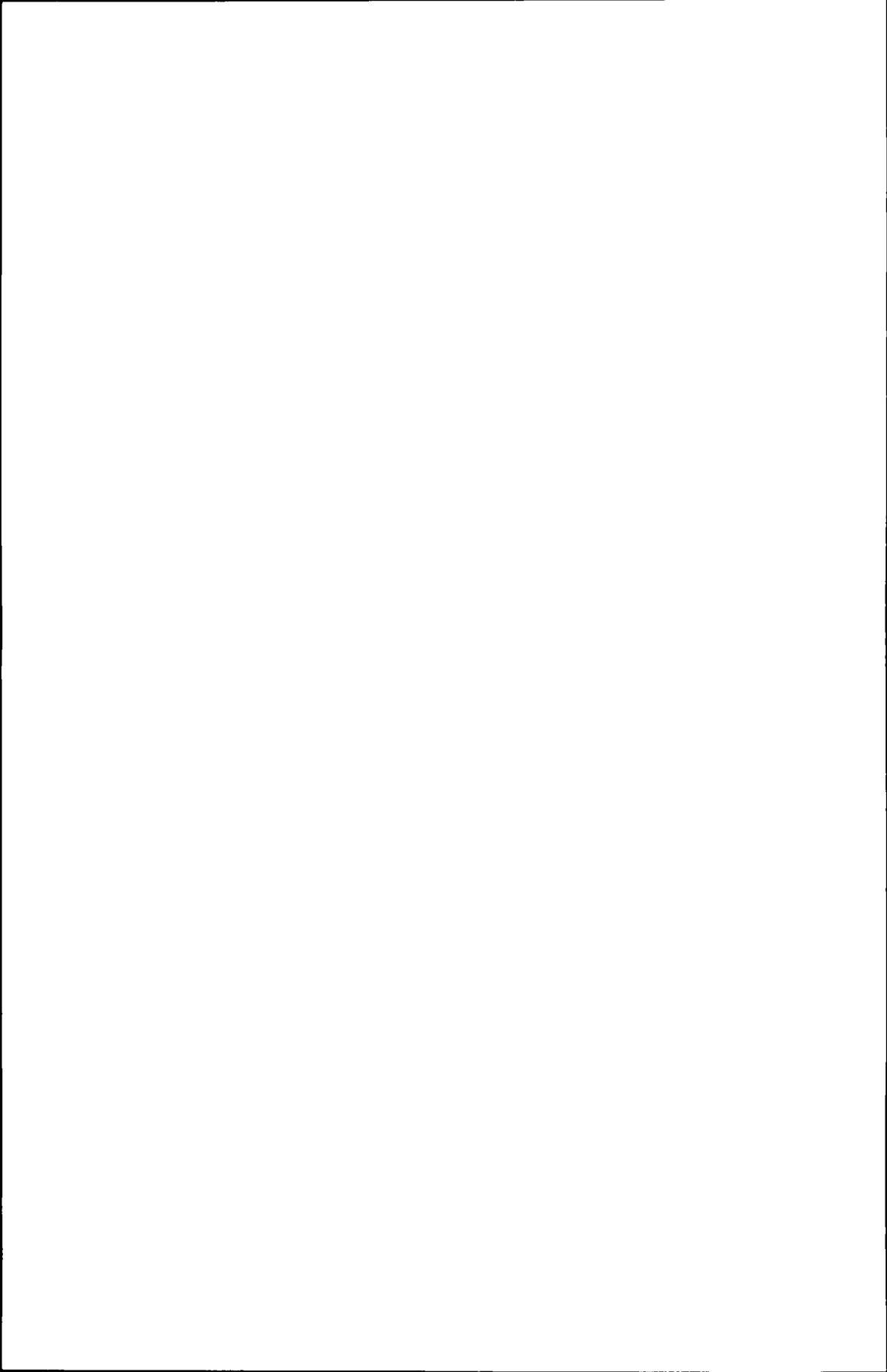
Vous vous appuyerez sur les administrations compétentes et vous pourrez bénéficier plus particulièrement du concours de Monsieur Patrice LANCO, adjoint au Directeur de l'Habitat et de la Construction et de M. Bruno METTLING, Inspecteur des Finances, qui vous assisteront directement.

Je vous remercie de prendre toutes les dispositions utiles pour remettre vos conclusions pour le 31 décembre 1992, afin qu'elles puissent être utilisées pour la préparation du XIe Plan.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Pierre BEREGOVOY

Monsieur François GEINDRE
Président du groupe "Villes" du XIe plan
Conseiller régional
Maire d'Hérouville St Clair
Hôtel de Ville
14200 HEROUVILLE ST CLAIR



SOMMAIRE

INTRODUCTION	15
<u>CHAPITRE 1 - LA SITUATION DU LOGEMENT.....</u>	19
1. Des progrès considérables	19
1.1. L'amélioration du confort	19
1.2. L'amélioration des conditions d'occupation	20
1.3. Un effort accru des Français pour se loger	21
2. La montée d'éléments de crise	22
2.1. La persistance de situations inacceptables	22
2.2. Des parcours résidentiels plus difficiles	23
3. Des besoins en logement qui restent à un niveau élevé	25
4. La diversité des contextes locaux	27
<u>CHAPITRE 2 - LA CRISE IMMOBILIERE</u>	29
<u>CHAPITRE 3 - LES AIDES PUBLIQUES AU LOGEMENT ET LEUR EVOLUTION</u>	35
1. Le niveau et la structure des aides	35
2. Aide à la pierre ou aide à la personne	40
2.1. Le rôle social des aides personnelles	40
2.2. Le rôle économique des aides personnelles	42
2.3. La fragilité du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles	44
2.4. Le rôle régulateur des aides à la pierre	46
3. Les dépenses fiscales	47
<u>CHAPITRE 4 - L'EQUILIBRE ENTRE LES DIFFERENTS SECTEURS D'OCCUPATION</u>	49
1. Stabiliser le secteur privé	51
1.1. L'immobilier, "actif dominé dont le prélèvement fiscal aggrave la situation"	52
1.2. L'immobilier locatif, secteur productif du service de logement	53
1.3. Des propositions à mettre en oeuvre progressivement	54
1.3.1 Un traitement fiscal de base rééquilibré	54
1.3.2 Ouvrir une alternative au mécanisme de réduction d'impôt "QUILES-MEHAIGNERIE" ...	55
1.3.3 Faciliter le maintien et l'amélioration du parc social de fait	57

2. Un meilleur ciblage des aides en faveur de l'accession à la propriété	59
2.1. Les limites du dispositif existant	59
2.2. Un dispositif à deux étages pour l'accession dans le neuf	61
3. Le logement locatif social	62
3.1. Maintenir l'effort d'investissement	62
3.2. Conforter le rôle social du patrimoine HLM	64
CHAPITRE 5 - LE LIVRET A ET LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL	67
1. L'évolution récente	67
2. Les conditions de l'équilibre à long terme du système	69
3. Les solutions préconisées	71
3.1. L'outil privilégié restera le Livret A	71
3.2. Une voie trop périlleuse, la banalisation du livret A	74
3.3. Un impératif : programmer l'arrêt du prélèvement de l'Etat	74
3.4. Une action nécessaire sur les OPCVM monétaires	75
3.5. Une ressource complémentaire, les dépôts des notaires	75
3.6. Une action de renforcement du livret A	76
CHAPITRE 6 - VERS DE VERITABLES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT	79
1. Les obstacles à la décentralisation	81
2. Les conditions d'une adaptation locale des aides	81
3. Des outils de connaissance à améliorer	83
4. Une fongibilité généralisée des crédits	84
5. Les responsabilités des partenaires locaux	85
PRESENTATION DES PROPOSITIONS	87
ANNEXES	93
LISTE DES ANNEXES	94

INTRODUCTION

Le logement représente un enjeu de société fondamental, tant il conditionne l'ensemble des autres aspects de la vie des femmes et des hommes :

- l'impossibilité d'accéder à un logement ou l'accès à un logement trop médiocre ne permet pas l'accès aux autres droits des habitants ; un vrai logement est indispensable à chacun pour vivre dans la dignité ; assurer le droit au logement est ainsi devenu un devoir social dans une société développée comme la nôtre, qui a inscrit ce droit dans la loi ;

- la possibilité d'un parcours résidentiel doit être assurée afin que les familles n'aient pas le sentiment d'être "assignées à résidence", dans des logements qui ne leur conviennent pas, sans perspective d'amélioration, jusqu'à se sentir exclues de l'évolution d'ensemble de notre société, dont le modèle demeure la mobilité ascendante.

Le logement ne constitue donc pas un bien économique banal. Ce qui impose à l'Etat, dans le cadre d'une économie de marché, des obligations de régulation. Qu'il intervienne directement ou indirectement, l'Etat est ainsi amené à se préoccuper de l'offre globale de logements sur le marché, pour qu'elle soit adaptée :

- en quantité, car la capacité des Français à se loger dépend de l'existence d'une offre suffisante et convenablement localisée ;

- en qualité : car malgré des progrès considérables, certains d'entre nous vivent encore dans des conditions de logement indignes de notre société ;

- en diversité de statut, pour qu'il y ait une réelle liberté de choix.

L'action sur l'offre doit porter à la fois sur la construction neuve et sur le stock de logements existants, qu'il faut améliorer, mais aussi rendre plus fluide. Fondée d'abord sur la recherche de la satisfaction des besoins de la société, l'action d'ensemble sur l'offre de logements contribue aussi à la régulation de l'activité économique du bâtiment.

L'action de régulation de la collectivité doit s'exercer au plan national, celui des grandes régulations économiques (choix financiers, budgétaires, fiscaux), et au plan local : c'est là seulement qu'il est possible d'appréhender outre la réalité des besoins, le fonctionnement du marché, et donc d'agir à bon escient, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales.

L'impératif de régulation dans le cadre de l'économie de marché ne signifie donc pas qu'il y aurait deux secteurs : un secteur "libre" où l'Etat s'exonérerait de toute responsabilité pour laisser fonctionner le seul marché et un secteur social administré qui serait totalement soustrait à l'influence du marché. La régulation doit s'étendre au secteur privé, l'influence du marché agit quant à elle sur certains aspects du secteur social.



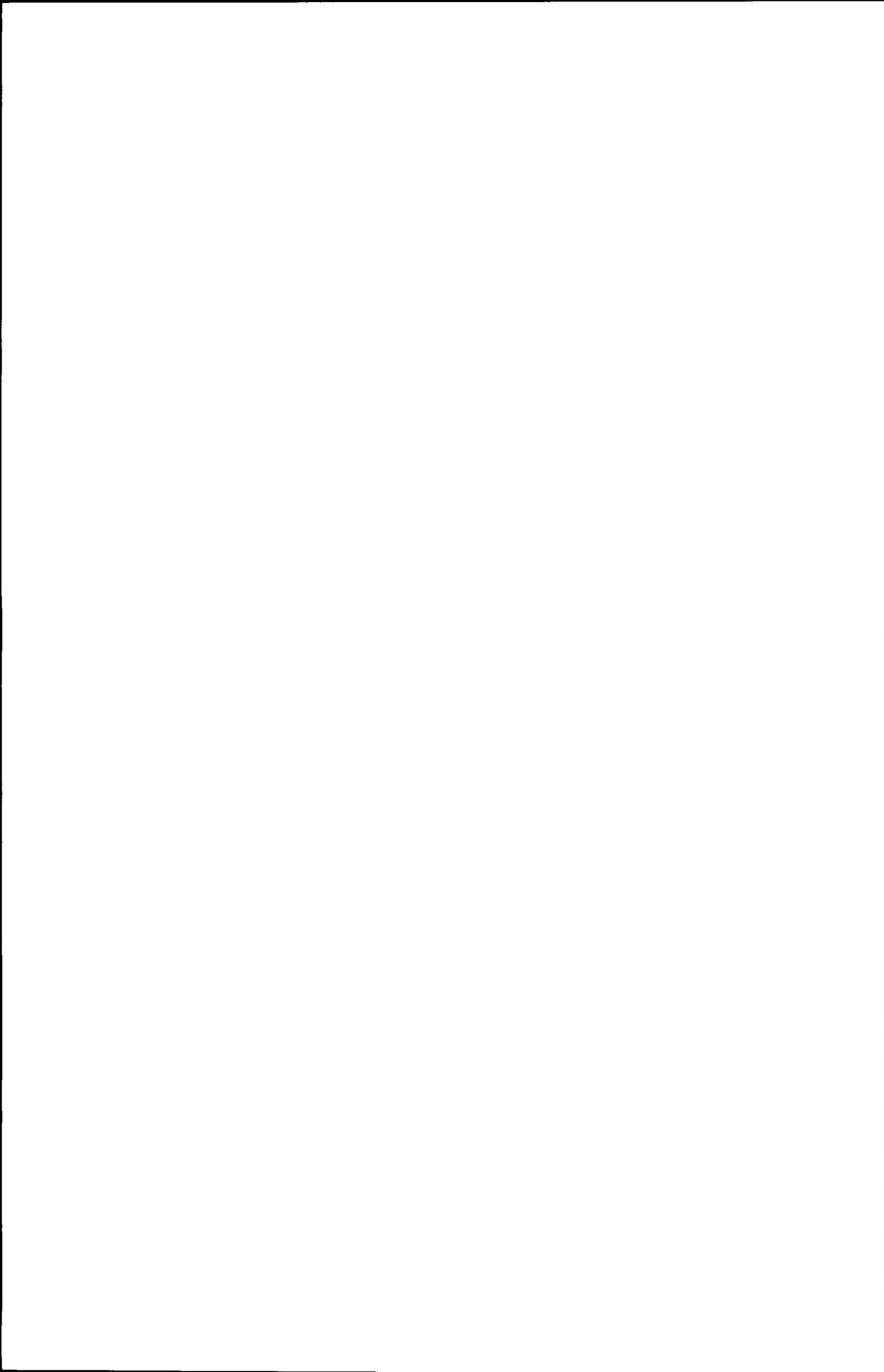
La politique du logement vise à fournir un service de qualité, à un coût supportable pour l'utilisateur et cela avec un niveau de dépense publique qui a nécessairement ses limites. Visant des objectifs par nature difficilement compatibles, une telle politique ne peut être comme souvent qu'un compromis, à la fois social, économique et financier.

Or, l'action publique s'exerce dans un contexte aujourd'hui particulièrement difficile. La politique du logement se trouve prise en tenaille entre des taux d'intérêt réels à leur plus haut niveau historique et la carence des politiques foncières, qui a laissé le champ libre à la spéculation, permettant le développement d'une "bulle" en train de se dégonfler sous nos yeux.

Le compromis que représente la politique du logement est rendu encore plus délicat, lorsque semble s'amenuiser la capacité de partage des Français qui fonde l'acceptation de la dépense publique et notamment le budget social de la nation, et que ceux-ci, déjà, dépensent chaque année davantage pour se loger.

L'exacerbation des tensions qui s'exercent sur la politique du logement explique sans doute la contestation de la réforme de 1977. Le compromis qu'elle représentait, avec l'ambition sociale forte qui consistait à loger 80 % des Français (selon les plafonds de ressources PLA et PAP de l'époque), sans ségrégation, dans des logements neufs d'une qualité inégalée jusqu'alors, n'est plus compatible avec les conséquences du choc qu' a constitué la montée des taux d'intérêt. Les contraintes obligent sans doute à modérer une ambition sociale rendue ainsi plus coûteuse, et dont notre société n'est sans doute pas prête à payer le prix. Le risque serait grave, à l'inverse, d'un désengagement de la collectivité, dont les conséquences en termes de logements seraient inévitablement : "A chacun selon ses moyens". Alors que la dépense publique est maintenant maîtrisée depuis plusieurs années, qu'elle va mécaniquement continuer à baisser en part de la richesse nationale, il faut se demander si les marges de manoeuvre ainsi dégagées ne doivent pas être pour une large part réinvesties dans le logement, et faire du logement une des priorités du 11ème Plan.

Cela implique en contrepartie que les moyens qui pourraient être ainsi dégagés soient utilisés avec la meilleure garantie d'efficacité, pour améliorer le fonctionnement de toute la chaîne que constitue le marché du logement, tout en recherchant la plus grande équité. Telle est l'ambition de ce rapport.



CHAPITRE 1

LA SITUATION DU LOGEMENT

Les tensions croissantes sur certains marchés du logement, le développement des situations de précarité et les difficultés qui en résultent pour assurer le droit au logement pour tous, ne doivent pas faire oublier les immenses progrès réalisés depuis plusieurs décennies, grâce à l'effort public, grâce aussi aux dépenses accrues des Français pour que leur logement réponde à leurs aspirations. Une vraie qualité a été atteinte pour la plupart d'entre nous, ce dont témoigne la satisfaction indiquée par les ménages interrogés régulièrement par l'INSEE. Le progrès enregistré est cependant devenu tellement banal, "normal", qu'il est parfois oublié par ceux qui en bénéficient, et que ne pas en bénéficier apparaît encore plus intolérable.

Des éléments de crise apparaissent, manifestes dans certaines agglomérations, perceptibles sur certains secteurs, suffisamment nombreux pour mériter une analyse et une réponse nationales aux besoins en logement, mais trop diversifiés aussi pour que leur traitement puisse s'effectuer seulement depuis Paris.

1. DES PROGRES CONSIDERABLES

1.1. L'AMELIORATION DU CONFORT

On observe depuis 30 ans une amélioration substantielle du confort des résidences principales :

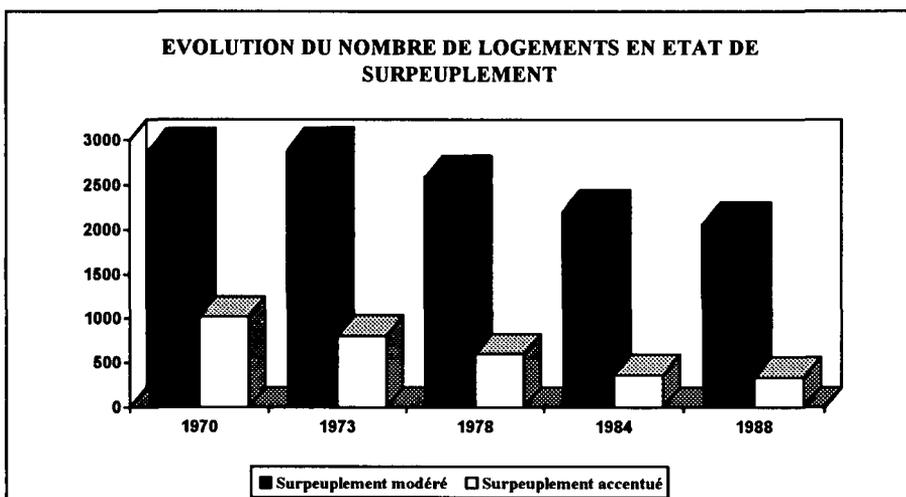
- en 1962, 28,9 % de logements seulement disposaient d'une baignoire ou d'une douche installée : ce chiffre est de 93,4 % en 1990 ;

- en 1962, 40,5 % de logements disposaient d'un W-C intérieur : ce chiffre est maintenant de 93,4 %.

Ce progrès du confort est suffisamment intégré dans la norme sociale pour que les Français placent, en tête de "ce qui paraît absolument nécessaire pour vivre correctement", "avoir l'eau courante, l'électricité et les toilettes dans le logement" : 94 % expriment ce besoin avant même (92 %) le fait de "pouvoir bénéficier de la sécurité sociale en cas de besoin (chômage, maladie, invalidité, vieillesse)"¹.

1.2. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'OCCUPATION

Le nombre moyen de personnes par logement est passé de 3,10 à 2,57 entre 1962 et 1990. Comme le nombre moyen de pièces par logement a augmenté, de 3,08 en moyenne en 1962 à 3,80 en 1990, les logements en état de "surpeuplement" diminuent régulièrement comme l'illustre le graphique ci-dessous



La surface moyenne par personne, s'est accrue elle aussi, pour l'ensemble des logements, passant de 28 m² en 1978 à 32 m² en 1988 selon les enquêtes logement.

¹Selon l'enquête citée par BIPE-conseil dans son rapport "Les sans-abri, état des lieux" réalisée pour le groupe SCIC

1.3. UN EFFORT ACCRU DES FRANÇAIS POUR SE LOGER

Les progrès dans la qualité de l'habitat ont été obtenus par un important effort, de construction neuve comme de travaux d'amélioration, auxquelles les aides publiques ont puissamment contribué. Ces progrès ont également été financés par les ménages eux-mêmes comme en témoigne la progression depuis 10 ans de leurs dépenses consacrées au logement. On observe d'ailleurs la même progression chez nos voisins allemands ou britanniques.

POURCENTAGE DES DEPENSES D'OCCUPATION DU LOGEMENT PRINCIPAL DANS LES DEPENSES TOTALES

(Loyers, remboursement de prêts, gros travaux, énergie, éclairage, chauffage, impôts, assurances)

1979	1985	1989
17,7 %	20,6 %	20,5 %

Source : INSEE Enquête budgets et consommations

COEFFICIENT BUDGETAIRE DE LA CONSOMMATION DE LOGEMENTS DANS L'ENSEMBLE DE LA CONSOMMATION

(y compris chauffage, éclairage, loyers fictifs des propriétaires.)

1970	1975	1980	1985	1990	1991
15,3 %	15,8 %	17,5 %	19,1 %	19,1 %	20,3 %

Source : comptes nationaux

2. LA MONTEE D'ELEMENTS DE CRISE

2.1. LA PERSISTANCE DE SITUATIONS INACCEPTABLES

Le BIPE vient d'estimer à 200 000 en France métropolitaine, le nombre d'exclus du logement, soit 0,4 % de la population. Ce chiffre qui reste à valider se diviserait à parts égales entre les sans domicile fixe et les personnes recueillies dans des centres d'urgence ou vivant dans des abris de fortune.

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

Ces chiffres doivent certes être maniés avec précautions compte tenu des difficultés à appréhender des populations marginales et fragiles et des risques de double compte. Ce sont malheureusement les seuls disponibles en l'absence d'études spécifiques à caractère statistique. Ils indiquent des ordres de grandeur qui situent l'ampleur des problèmes et montrent l'importance de l'effort qui reste à accomplir pour continuer à résorber une situation considérée à juste titre comme scandaleuse au regard du degré de développement atteint par notre société.

La poursuite et l'amplification des actions menées pour assurer la mise en oeuvre du "droit au logement", en particulier celles prévues par la loi du 31/5/1990, la loi BESSON, doivent donc rester une priorité absolue de la politique du logement. Il faut ainsi développer l'offre de logements adaptés comme cela a été entamé avec les PLA d'insertion, de structures d'accueil comme les "hôtels sociaux", à partir du parc existant, qu'il soit privé ou social.

Sur un autre plan, les progrès du confort évoqués plus haut rendent d'autant moins acceptable, même si cette situation est en voie de résorption assez rapide, le fait qu'il reste en France en 1990 1 400 000 logements très inconfortables (logements où il manque au moins un des trois éléments suivants : eau, W-C et installation sanitaire). Ce parc inconfortable est en grande partie situé en zone rurale, où l'on observe une forte proportion d'occupants souvent âgés, et à revenus très faibles (cf. annexe 1.1.). Il faut donc également renforcer l'action d'amélioration du parc existant en faveur des plus défavorisés, qu'ils soient locataires ou propriétaires occupants, ce qui justifierait une augmentation de la dotation budgétaire consacrée à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH).

2.2. DES PARCOURS RESIDENTIELS PLUS DIFFICILES

Le parc locatif social est le lieu où se concentrent toutes les tensions. Il subit ainsi les conséquences de ce qui se passe au "palier" ² du dessous : les différents sas entre les sans abri et le parc social que sont les hôtels meublés, les chambres de bonne ainsi qu'une partie sans grand confort du parc privé diminuent rapidement et les divers foyers d'hébergement sont saturés. Il souffre également de ce qui se passe au "palier" du dessus : le logement intermédiaire (locatif privé et accession sociale à la propriété) s'est également contracté et le renchérissement de son prix a freiné la mobilité des locataires HLM (de même sans doute que l'amélioration de la qualité de leurs logements).

D'un côté les demandes de logements HLM en instance sont estimées à plus d'un million de logements par l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (ce chiffre est toutefois à manier avec prudence en l'absence de fichier unique de la demande dans la plupart des agglomérations) et semblent en augmentation continue.

De l'autre côté, la baisse de la mobilité des locataires réduit l'offre disponible. La conjugaison de la croissance des demandes et de la diminution de l'offre aboutit à ce que la demande actuelle représente plus de deux années et demie d'attributions.

La baisse de la mobilité est très sensible depuis 1986 : le taux de mobilité est passé de 13 % en 1986 à 10,4 % en 1991 selon les statistiques des fédérations d'offices et sociétés d'HLM. Une telle baisse de 2,5 %, rapportée au stock de 3 millions de logements, signifie que l'offre annuelle de logements HLM est inférieure de 75 000 à ce qu'elle était il y a 5 ans, soit l'équivalent d'un programme annuel de PLA : cette comparaison montre l'importance d'une action sur la fluidité.

La vacance dans le parc HLM s'est bien entendu réduite parallèlement de 3,6 % en 1986 à 1,9 % en 1991, comme le montre le tableau ci après.

²Pour reprendre une terminologie utilisée dans le rapport du BIPE déjà cité : cf. annexe 1.2.

TABLEAU 1**Evolution de la vacance et de la mobilité
dans le parc locatif HLM**

TAUX DE VACANCE EN FIN D'ANNEE	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Vacance globale							
- Offices	3,4	3,7	3,5	3,4	3,0	2,5	2,1
- Société anonymes	3,3	3,4	3,3	3,0	2,5	2,0	1,7
- Ensemble HLM	3,4	3,6	3,4	3,2	2,7	2,3	1,9
Vacance plus de 3 mois							
- Offices	2,4	2,5	2,6	2,5	2,1	1,8	1,5
- Société anonymes	2,1	2,1	1,9	1,9	1,6	1,2	1,1
- Ensemble HLM	2,3	2,3	2,3	2,2	1,8	1,5	1,3

TAUX DE MOBILITE	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
- Offices	13,1	13,1	12,8	11,9	11,8	11,1	10,1
- Société anonymes	12,7	12,9	13,1	12,6	12,8	11,5	10,7
- Ensemble HLM	12,9	13,0	12,9	12,3	12,2	11,3	10,4

Source : statistiques d'activité des fédérations d'offices et sociétés HLM

Cette tension manifeste sur le parc HLM, résultante de tensions sur l'ensemble des segments du marché, (dont il faut souligner une fois de plus l'interdépendance), mérite d'être traitée de façon appropriée, par une action sur l'offre nouvelle de logements locatifs sociaux comme cela est entrepris avec le programme de 90 000 PLA en 1993 mais aussi de logements accessibles aux catégories actuellement bloquées en HLM, ainsi que par des actions favorisant la fluidité dans le parc existant, parc social et parc privé.

Tous les éléments d'information convergent dans ce dernier cas pour indiquer l'insuffisance de l'offre locative. Comme le signale la FNAIM, la demande locative est nettement supérieure à l'offre alors que les données sont inversées pour la vente et l'accession à la propriété. L'inadéquation offre/demande est également qualitative : le logement le plus recherché à la location est de 2/3 pièces, peu disponible dans la plupart des grandes agglomérations alors que le 2/3 pièces à vendre est abondant. Les causes de la diminution du parc locatif privé, maintenant bien connues, seront rappelées au chapitre 4, avec des propositions visant à y remédier.

De même, le grave handicap que constitue pour la fluidité du marché les droits de mutation, les plus élevés d'Europe, a été souligné depuis très longtemps : leur baisse qui est de la responsabilité des collectivités territoriales, essentiellement les départements, est un impératif. Il conviendra de poursuivre dans la voie engagée depuis quelques années.

3. DES BESOINS EN LOGEMENT QUI RESTENT A UN NIVEAU ELEVE

A cause de la spécificité du bien logement qui n'est pas un bien banal, une analyse nationale des besoins en logements neufs est régulièrement pratiquée, selon une méthodologie classique. Ces besoins ne correspondent pas nécessairement à une demande solvable et ne trouvent donc pas toujours une offre : le décalage éventuel entre le niveau de construction et les besoins estimés est susceptible de traduire ainsi un déséquilibre, une insuffisance de l'offre, dont il convient de se préoccuper. L'analyse la plus récente effectuée par l'INSEE, et maintenant bien connue, évalue à 329 000 logements en moyenne annuelle les besoins totaux sur la période 1987-1995, ce chiffre se réduisant de façon sensible au cours de la même période (il passe de 349 000 sur la période 1987-1989 à 301 000 sur 1993-1995). Parfois controversée, l'analyse de l'INSEE mérite une explication.

L'INSEE définit d'abord un besoin en résidences principales de 269 000 logements. Celui-ci se répartit lui-même en deux composantes, une composante démographique (qui prend en compte l'accroissement de population mais aussi l'évolution attendue des comportements de "décohabitation" : les hypothèses faites aboutissent à une estimation de 222 000 ménages) et une composante de renouvellement du parc, qui n'est pas fixée de manière normative, mais en référence à ce qui a été observé dans le passé récent (la désaffectation nette des résidences principales a été ainsi estimée à 47 000 logements par an).

Des "besoins" en logements vacants et en résidences secondaires viennent s'ajouter à ceux estimés précédemment pour les résidences principales. Pour les premiers (15 000 logements par an), l'analyse est qu'il est nécessaire pour une bonne fluidité du marché d'assurer une certaine proportionnalité entre le parc de logements vacants et le parc total de logements. Pour les seconds, l'INSEE se contente d'introduire le chiffre habituel de construction de résidences secondaires (de l'ordre de 25 000 par an) et d'y ajouter une composante de renouvellement du parc (destinée à compenser les 20 000 désaffectations nettes de résidences secondaires enregistrées sur la période 1982-1987).

Ces chiffres sont à manier avec beaucoup de prudence et valent surtout comme éléments de cadrage. On peut faire observer qu'il est abusif de parler de "besoins" de résidences secondaires, et paradoxal d'évoquer un "besoin" de logements vacants. On peut faire aussi, en sens inverse, les remarques suivantes :

- il y a déjà transformation de résidences secondaires en résidences principales : le solde net est de 39 000 par an, il contribue à diminuer le besoin de renouvellement de résidences principales, mais on conviendra dès lors qu'il mérite d'être pris en compte dans une notion de besoin de renouvellement du parc de résidences secondaires ;

- les logements vacants réellement disponibles ne le sont malheureusement pas souvent aux bons endroits, comme en témoigne la baisse du taux de vacance en région Ile-de-France et sa hausse dans les zones rurales en déclin ou certaines zones de reconversion industrielle ; ils ne constituent pas un "trésor caché" qu'il serait simple de mobiliser ;

- l'évolution très différenciée du territoire depuis 10 ans, qui engendre de la vacance, fait apparaître à l'inverse des besoins de logements supplémentaires dans les zones en expansion, besoins qu'une analyse nationale comme celle de l'INSEE appréhende mal ;

- le renouvellement du parc de logements s'est effectué à un rythme particulièrement faible au cours des dernières années : extrapoler ce rythme est insuffisant pour prendre en compte les demandes d'une action de démolition-reconstruction plus ambitieuse, sur les grands ensembles par exemple ;

- les projections du nombre de ménages reposent sur une hypothèse de solde migratoire nul, qui n'est pas réaliste ;

- surtout, des écarts significatifs apparaissent si l'on compare la structure par âge de la population des ménages constatée au recensement de 1990 et celle prévue pour la même date par l'INSEE sur la base des résultats du recensement de 1982. La progression du nombre global de ménages avait été très bien approchée, mais elle résulte d'un double mouvement : moindre décohabitation chez les jeunes, accroissement plus marqué que prévu du nombre de ménages dans les autres tranches d'âge.

TABLEAU 2

Comparaison du nombre de ménages
constaté en 1990 et du nombre de ménages projeté pour 1990 sur la base
des résultats du recensement de 1982

Age	15/34	35/54	55/69	70 et +	Total
Nombre de ménages constaté en 1990 <1>	5273	7968	4966	3314	21521
Nombre de ménages (*) estimé en 1985 pour 1990 <2>	5496	7776	5095	3251	21618
<1> - <2> =	- 223	+ 192	- 129	+ 63	+ 97
<i><*> Estimation basée sur l'hypothèse de décohabitation variable, jugée comme la plus probable par l'INSEE en 1985</i>					

Il est certain que le retard à la décohabitation des jeunes est dû, au moins en partie, aux difficultés de logement, même s'il trouve aussi son origine dans l'évolution du marché du travail. Une demande importante de logements, encore potentielle, et donc non comptabilisée peut ainsi s'accumuler.

4. LA DIVERSITE DES CONTEXTES LOCAUX

Pour indispensable qu'elle soit, la réflexion en termes de besoins au niveau national ne permet pas de rendre compte des disparités territoriales. En particulier la croissance totale de la population entre 1982 et 1990 (de 2 280 000 habitants) provient pour 68 % de quatre régions : Ile-de-France (588 000 habitants de plus), Rhône-Alpes (plus 335 000) Languedoc-Roussillon (plus 326000) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (plus 299 000). Les quatre régions ne représentent pourtant que 40 % de la population totale.

Ces quatre régions concentrent même 83,8 % de l'augmentation du nombre d'actifs occupés entre 1982 et 1990, alors qu'elles ne représentent que 41,9 % des actifs occupés en 1990.

Cette concentration du développement contribue à accentuer les disparités de situation en matière de logement. La construction neuve n'a pas toujours suivi l'accroissement de la population, comme en Ile-de-France où la pénurie est devenue structurelle.

L'évolution divergente des revenus selon les agglomérations explique également une grande partie de l'évolution des prix. C'est dans les agglomérations dont la population est en moyenne la plus aisée (et l'est de plus en plus comparativement aux autres agglomérations), comme l'agglomération parisienne, celle de Nice, celle de Lyon, que l'on trouve les tensions les plus fortes sur le marché du logement. Inversement, les marchés "déprimés" se trouvent dans les agglomérations dont la population a des revenus sensiblement inférieurs à la moyenne.

Les différences entre "zones tendues" et "zones non tendues" sont donc plutôt en voie d'accroissement.

C'est dans les zones tendues que le blocage des parcours résidentiels est le plus net avec l'engorgement du parc HLM. L'écart croissant entre les loyers du parc social et ceux du marché y a fait apparaître un besoin de logements locatifs intermédiaires, auquel les pouvoirs publics se sont efforcés de répondre avec le programme de 20 000 logements en PLS. L'obstacle foncier aboutit cependant au paradoxe qu'il est de plus en plus difficile de construire là où ce serait le plus nécessaire.

En sens inverse, les marchés détendus se caractérisent par des charges foncières et des prix de logements modérés ainsi qu'un écart assez faible entre les loyers de marché et les loyers HLM. L'érosion du parc locatif privé, dans ces zones où les perspectives de plus values sont très faibles commence cependant à provoquer là aussi une certaine tension sur le parc HLM

Le réinvestissement sur le parc existant doit être la priorité dans ces zones où la construction neuve doit surtout être envisagée en accompagnement d'opérations précises de développement économique,... et certainement pas pour résorber les surcapacités de terrains lotis.

L'accroissement des disparités territoriales appelle en fait des réponses de plus en plus variées, qui ne peuvent être élaborées que localement, en concertation avec l'ensemble des partenaires : ce sera l'objet du chapitre 6.

CHAPITRE 2

LA CRISE IMMOBILIERE

Les marchés immobiliers, essentiellement celui des bureaux mais aussi partiellement celui du logement, connaissent aujourd'hui une crise grave dont l'intensité et les symptômes sont assez comparables à ceux que l'on observe dans la quasi totalité des pays industrialisés. Cette crise montre que la France n'est plus à l'abri des mouvements cycliques comme en connaissent les pays anglo-saxons, même s'ils sont ici amortis, dans le cas du logement, grâce à l'action régulatrice des pouvoirs publics.

L'importance de la crise trouve son origine dans la concordance d'un ensemble de facteurs :

- l'arrivée en phase descendante du cycle conjoncturel classique ;
- la volonté générale de désendettement, des entreprises comme des ménages : après avoir recouru au crédit plus tardivement que dans d'autres pays, essentiellement dans la deuxième moitié des années 1980, les ménages considèrent visiblement, face aux incertitudes sur l'emploi et sur l'évolution des revenus, qu'il leur faut maintenant plutôt se désendetter ;
- le climat d'inquiétude vient conforter les comportements d'attentisme face au dégonflement de la bulle spéculative : alors que la hausse des prix incitait paradoxalement à l'achat, de peur que les prix ne montent encore davantage, le retournement des anticipations est manifeste et s'étend même aux zones où les prix n'ont guère augmenté.

La formation de la bulle spéculative illustre un problème plus structurel : la politique du logement est prise en tenaille entre des taux d'intérêt réels historiquement élevés et une énorme carence des politiques foncières. Des différences de rendement importantes entre placements financiers et placements immobiliers ont été engendrées par la montée des taux réels, (qui ont fait plus que doubler alors que les loyers ne pouvaient évoluer de la même façon pour des raisons évidentes de solvabilité, même dans l'immobilier commercial) et par l'évolution divergente de leur traitement fiscal. Un équilibre artificiel a été temporairement retrouvé dans certaines zones comme l'Ile-de-

France, par la hausse des prix et les perspectives de plus value qu'elle entraînait. Mais cette hausse amoindrissait encore les rendements. Le contact a été perdu avec les réalités économiques, en particulier dans l'immobilier de bureaux, le moins régulé : les cas de Londres et de Tokyo, constamment cités en exemple à l'époque pour justifier la poursuite de la hausse des prix, ont fait oublier que dans l'immobilier non plus, "les arbres ne montaient pas jusqu'au ciel" et ont contribué à une énorme erreur d'anticipation des professionnels

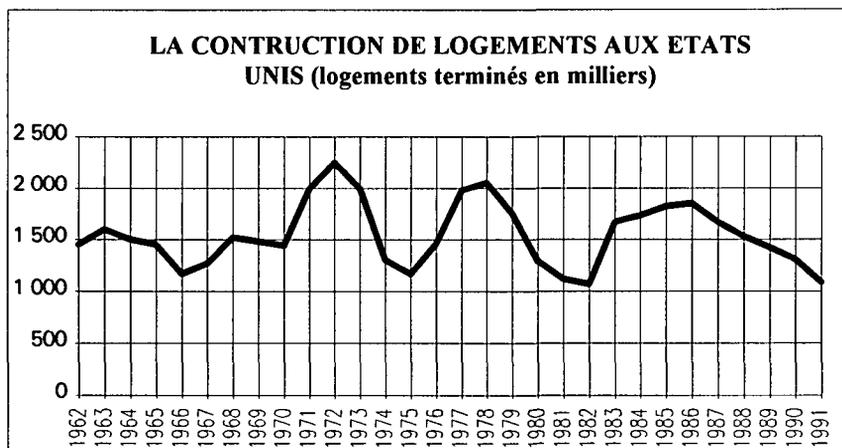
Compte tenu des opérations en cours qui seront livrées dans les prochaines années, le stock potentiel immobilier de bureaux a pu être estimé par Bourdais SA à 5,2 millions de m² en Ile-de-France, alors que l'équilibre du marché pourrait se retrouver à un niveau de "demande placée" de l'ordre de 1,2 million de m² <*>.

La surproduction manifeste continuera donc de se résorber au cours des années à venir, de la même façon qu'un ajustement des prix a commencé à s'opérer. C'est dans ce secteur de l'immobilier commercial (et celui des marchands de biens) que se trouve la quasi-totalité des risques encourus par le système bancaire : ce point mérite d'être rappelé même si l'appréciation du niveau de ces risques (qui fait l'objet d'avis parfois divergents des personnalités rencontrées) n'entraîne évidemment pas dans le champ de cette mission.

La crise n'est pas de la même nature dans le secteur du logement, où il n'y a eu en aucun cas surproduction. Elle touche l'ensemble des segments du marché du logement, la construction neuve, mais aussi l'occasion et depuis plus récemment mais à un degré moindre, l'activité d'entretien-amélioration, qui fléchit. Le cas de la construction neuve, auquel on s'attache le plus souvent en raison du caractère symbolique de la "ligne bleue des mises en chantier", illustre cependant l'importance de la régulation publique. Certes la crise est grave, tout particulièrement pour les promoteurs qui ont vu augmenter leurs stocks à un niveau inégalé lors de la précédente crise (le délai d'écoulement des stocks des logements collectifs a atteint 21 mois de commercialisation au printemps 1992 et en représente encore 19 mois lors de la dernière enquête réalisée au 3ème trimestre : cf. annexe 2.1.).

<*> Serge GRZYBOWSKI, directeur général adjoint de Bourdais SA "Le marché des bureaux en Ile-de-France" L'Observateur de l'immobilier n° 22 - octobre 1992

A la différence cependant des Etats-Unis, (le graphique ci-dessous montre l'amplitude que peuvent y atteindre les cycles), la France bénéficie du rôle d'amortisseur que jouent les programmes de construction aidée.



On voit sur le tableau et le graphique de la page suivante que la baisse de la construction neuve a été considérablement amortie au début des années 1980, grâce aux programmes PAP et PLA, ainsi qu'aux PC ouvrant droit à l'APL, mais au prix, on le sait, d'une accélération de la dépense publique en faveur du logement. La reprise économique liée à la réussite de la politique de désinflation a permis ensuite le redémarrage de la construction dans le secteur dit "libre" (et autorisé par la même une certaine réduction des programmes aidés, qui s'avérait indispensable à la maîtrise de la dépense publique).

La nouvelle récession qui frappe le secteur "libre", complètement ouvert au marché, comme l'est la quasi-totalité de la construction aux Etats-Unis, a incité les pouvoirs publics à relancer la construction aidée. Celle-ci augmente à nouveau depuis 1990, et le fera davantage en 1993 avec les programmes décidés en loi de finances, contribuant ainsi au soutien de l'activité.

Beaucoup de professionnels demandent par ailleurs une action régulatrice de la collectivité qui s'étende au delà du secteur directement aidé et concerne aussi le secteur privé, notamment par le moyen d'avantages fiscaux accrus : ils font valoir que les rentrées fiscales notamment de TVA, que générerait un surplus d'activités, précéderaient les dépenses fiscales.

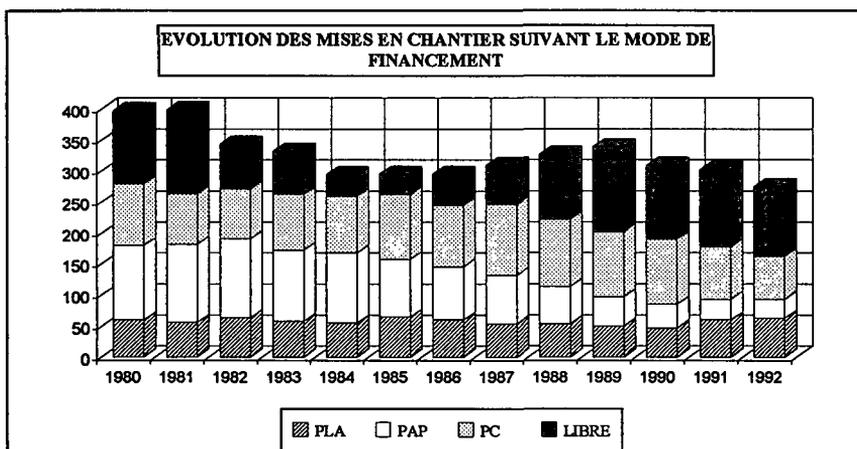
o
o o
o

EVOLUTION DES MISES EN CHANTIER SELON LE MODE DE FINANCEMENT

(en milliers de logements, estimation DAEI/CASP)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992*
PLA	60	56	64	58	55	65	60	54	54	50	47	60	63
PAP	120	126	127	115	113	93	86	78	60	47	38	33	30
PC	100	82	81	90	92	105	99	114	108	105	105	85	70
LIBRE	117	136	72	70	35	33	51	64	105	137	120	125	112
TOTAL	397	400	344	333	295	296	296	310	327	339	310	303	275

* estimation



La mission n'avait pas pour objet de faire des propositions de court terme. Plusieurs observations et recommandations peuvent néanmoins être émises, dans le cadre de la préparation du 11ème Plan :

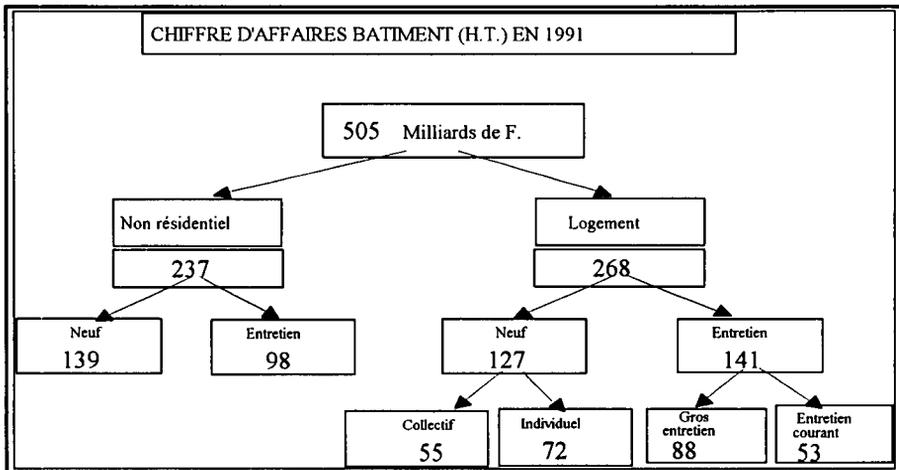
1. L'erreur d'anticipation commise dans le secteur des bureaux aurait normalement dû être évitée.

2. La crise illustre quand même d'une certaine manière l'insuffisance du système d'observations et de prévision : même dans la conception la plus minimaliste du rôle de l'action publique, l'information fait partie des conditions nécessaires au bon fonctionnement du marché.

3. L'insuffisance du système d'information concerne également l'action publique : il est actuellement très difficile de mener une évaluation ex ante des diverses mesures de soutien envisageables et en particulier de mettre au regard des dépenses publiques suggérées, d'une part les rentrées fiscales qu'elles engendreraient, d'autre part les diminutions de dépenses sociales qui pourraient en résulter grâce à leurs effets sur l'emploi. Des analyses permettant une vision macro-économique d'ensemble seraient pourtant nécessaires pour un meilleur éclairage des décisions publiques.

4. Le risque existe d'une aggravation des difficultés du bâtiment, avec ses effets en chaîne sur l'activité économique : le bâtiment représente 1 million de salariés et 300 000 artisans et son effet d'entraînement est connu.

5. La construction neuve de logements ne représente cependant que le quart du chiffre d'affaires du bâtiment, comme le rappelle le schéma ci-dessous. L'activité d'entretien-amélioration est dorénavant majoritaire et mieux répartie sur l'ensemble du territoire



Le soutien de cette activité est par ailleurs plus facile que celui de la construction neuve, car indépendant du problème du foncier et beaucoup moins tributaire du niveau élevé des taux d'intérêt. Une action conjoncturelle dans ce secteur, notamment sur la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), devrait d'autant plus être envisagée qu'elle répondrait à des besoins avérés (cf. chapitre 1).

6. Les pouvoirs publics ne peuvent être pour autant indifférents à l'évolution de la construction neuve : son niveau, sinon annuel, du moins cumulé sur plusieurs années, finit par conditionner l'offre totale de logements disponibles, étant entendu que la localisation de l'offre nouvelle de logements neufs importe autant que son niveau global. Une action conjoncturelle sur la construction neuve se heurte cependant à la double difficulté déjà évoquée, le niveau des taux d'intérêts réels et celui des prix du foncier : il ne serait pas normal qu'un soutien de la construction neuve, très coûteux, permette une sorte de "validation sociale a posteriori" du décollage des réalités économiques qui a eu lieu, en matière foncière. Constaté cette difficulté n'interdit cependant pas des propositions précises, à caractère structurel, permettant d'aider la construction de logements neufs dans les zones tendues.

7. En tout état de cause, des mesures à caractère structurel, telles que celles qui seront faites plus loin concernant le secteur locatif privé, devraient contribuer à une modification du climat favorable au secteur du logement, et donc être susceptibles de favoriser également la reprise de la construction neuve.

8. C'est dès maintenant qu'il faut agir, en matière foncière, pour que la prochaine phase de reprise, qui se produira nécessairement, n'ait pas les mêmes conséquences : c'est là un rôle essentiel pour les collectivités territoriales (qui sera évoqué au chapitre 6).

CHAPITRE 3

LES AIDES PUBLIQUES AU LOGEMENT ET LEUR EVOLUTION

1. LE NIVEAU ET LA STRUCTURE DES AIDES

Les travaux des commissions BLOCH-LAINE et LEBEGUE ont maintenant instauré une véritable tradition : le recensement de la dépense publique destinée au logement ¹ et sa projection "au fil de l'eau" toutes choses égales par ailleurs, afin de mesurer la dynamique du système. Un tel exercice, malgré ses limites techniques et méthodologiques, est tout à fait nécessaire compte tenu de l'inertie de la dépense publique, encore caractérisée par un certain étalement dans le temps entre la décision, le fait générateur des dépenses, et leur paiement effectif. Cette inertie du système, même si elle est moins importante qu'il y a 10 ans, a pu le faire comparer à un super pétrolier. Il a donc été demandé à la Direction de la prévision de renouveler l'exercice, en liaison avec la Direction de l'habitat et de la construction.

Les travaux réalisés (cf. annexe 3.1.) confirment les constats antérieurs :

- après la rupture de tendance marquée par l'année 1983, à partir de laquelle a pu être freinée l'évolution non maîtrisée de la dépense, celle-ci a continué à croître, en francs constants, jusqu'en 1989, mais beaucoup plus lentement ². La part de la dépense publique dans le produit intérieur brut (PIB) a ainsi commencé à décroître, passant de 2,22 % en 1983 à 1,91 % en 1989.

¹ Ce recensement effectué selon les mêmes méthodes que les travaux précédents ne comprend pas les aides des collectivités territoriales, dont le chiffrage reste difficile et la mesure de l'évolution dans le temps encore davantage bien qu'elle aille à l'évidence dans le sens d'une progression. Les chiffres obtenus dans le recensement des aides de la collectivité sont sensiblement inférieurs à ceux du rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale pour trois raisons principales. Ils ne prennent pas en compte la dépense fiscale au titre de la non-imposition des loyers fictifs de propriétaires occupants, ni les retours sur prêts directs et préfinancements au titre du 1 % logement. Ils retiennent des estimations de dépenses budgétaires en exécution et non celles inscrites en loi de finances initiale.

² On notera, en sens inverse, l'évaluation de la pression fiscale sur le logement réalisée par le Conseil des Impôts avec la Direction de la prévision : elle serait passée de 41,8 milliards de francs en 1984 à 75,3 milliards de francs en 1989, si l'on exclut la TVA, et de 90,6 à 140,5 milliards de francs en incluant la TVA (soit une progression annuelle moyenne en francs constants de 5,5 % sans la TVA et de 8,7 % avec la TVA). Cette hausse traduit aussi l'augmentation de l'assiette des impôts, due à l'activité du marché fortement accrue durant cette période.

• depuis 1989, les aides publiques sont pratiquement stables en termes réels et devraient le rester jusqu'en 1997, l'évolution allant dans le sens d'une très légère baisse.



L'évolution enregistrée dans ce scénario mécanique (qui n'est pas à proprement parler une prévision) résulte de mouvements assez contrastés sur les différentes composantes de la dépense :

- les crédits de paiement d'aide à la pierre seraient stabilisés en francs courants, après la forte baisse intervenue depuis 1985, dans l'hypothèse d'un maintien sur toute la période des programmes physiques votés en 1993 (notamment 90 000 PLA et 35 000 PAP) ;

- la prime d'épargne-logement, après avoir approché le cap des 10 milliards de francs en 1990, puis baissé, reprendrait sa progression jusqu'à 9 milliards de francs en 1997³, malgré les réductions successives du taux de prime décidées depuis 1985 ;

- la compensation versée par l'Etat pour l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties continuerait à se réduire ;

- la croissance du montant total des aides à la personne se poursuivrait à un rythme élevé qui cependant diminuerait nettement au cours de la période : cette progression serait entièrement due aux aides versées aux locataires, avec d'abord l'effet de la généralisation sous seule condition de ressources (le "bouclage") de l'allocation logement ⁴, ensuite l'effet dû à l'augmentation des programmes physiques PLA sur la lancée du programme 1992. En revanche, l'APL accession poursuivrait sa décroissance, malgré l'hypothèse faite d'une augmentation de 50 % du nombre de prêts conventionnés avec APL distribués, à la suite de la mise en place du FGAS. Au total, après la montée en régime du "bouclage", le rythme de croissance des aides à la personne se ralentirait mais atteindrait encore, en termes réels, environ 1 % par an ;

- les dépenses fiscales, à législation et à conjoncture inchangées, se verraient pratiquement stabilisées en francs courants à partir de 1991.

³Selon l'estimation de la direction de la prévision et de la direction du Trésor, fondée sur l'hypothèse d'une reprise des transactions immobilières (cf. annexe 3.1.)

⁴ dont le coût est maintenant estimé à 3 milliards de francs, le surcoût étant notamment lié au "bouclage" des étudiants

DEPENSES DE LA COLLECTIVITE POUR LE LOGEMENT

en milliards de francs

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
AIDES BUDGETAIRES DIRECTES	14,53	16,63	19,92	24,12	26,95	31,98	32,70	32,80	33,50	30,27	29,74	29,53	28,81	28,18	25,62	26,31	27,50	26,40	26,11	26,23
Aides à la pierre	10,83	11,41	12,86	15,17	18,28	21,88	23,94	25,70	25,38	21,95	19,37	17,69	18,20	16,33	16,04	15,96	18,01	16,87	16,50	16,48
PLA, PALULOS										8,56	5,70	3,96	4,02	4,41	4,83	6,18	7,70	7,44	7,64	7,84
PAP										9,00	6,67	7,65	6,37	6,64	5,68	4,43	4,94	4,04	3,44	3,19
ANAH - PAH										1,44	2,36	2,29	2,32	2,06	2,28	2,39	2,45	2,52	2,59	2,67
Autre										2,95	4,64	3,80	3,49	3,22	3,25	2,97	2,92	2,87	2,83	2,78
Primes épargne logement	1,27	2,38	3,88	5,33	4,45	5,19	5,45	3,40	4,40	4,70	5,92	9,08	9,76	9,11	7,80	7,90	8,20	8,50	8,80	9,10
Exonération taxe foncière (part Etat)	2,44	2,83	3,18	3,63	4,24	4,89	3,31	3,70	3,72	3,62	3,45	2,77	2,85	2,75	1,78	1,45	1,29	1,03	0,82	0,65

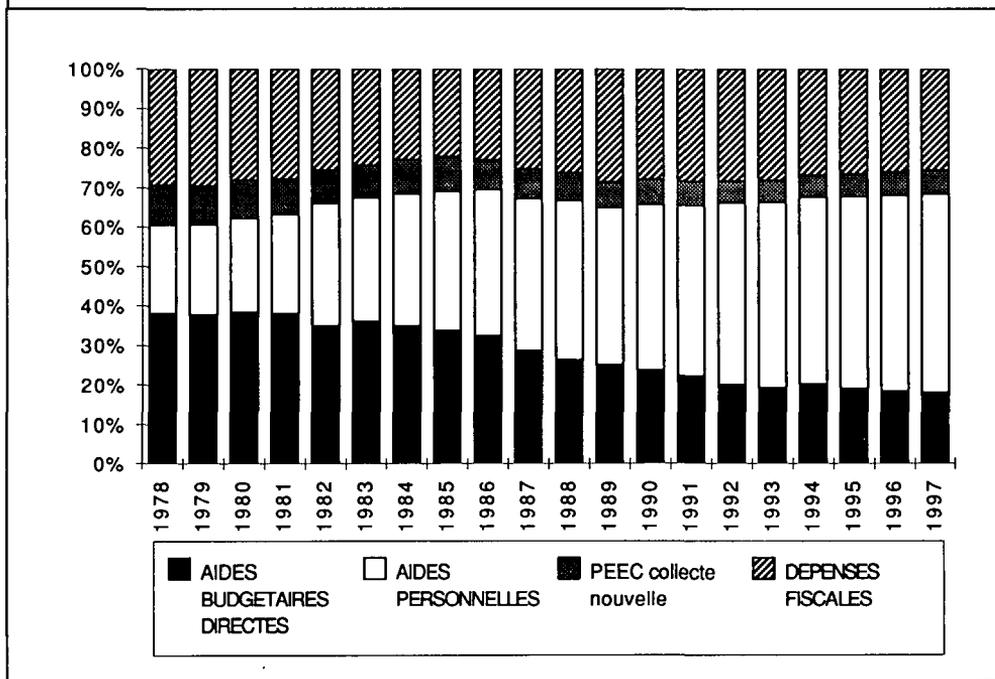
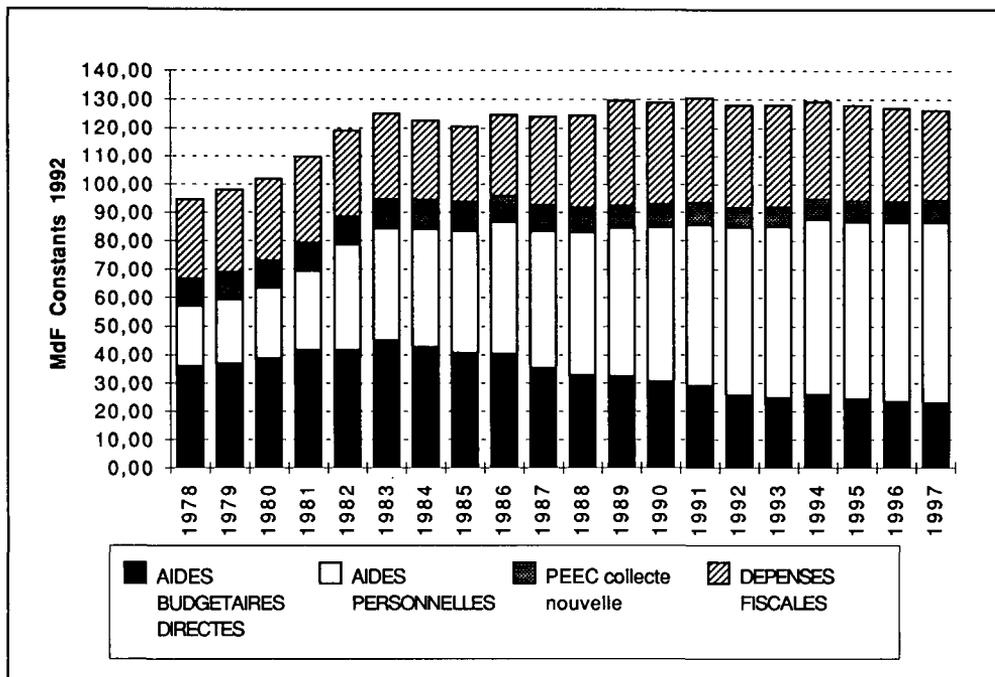
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
AIDES PERSONNELLES	6,60	10,12	12,53	16,17	24,12	27,95	31,40	34,50	38,35	41,03	44,24	47,38	51,04	54,72	59,12	61,89	64,93	67,70	70,35	72,94
APL	0,02	0,37	1,32	2,77	4,94	7,72	10,71	13,85	17,34	19,98	22,40	25,25	27,72	29,75	31,11	32,05	33,82	35,23	36,90	38,62
ALS	2,36	2,88	3,51	4,31	6,30	6,98	7,39	7,50	7,70	7,86	8,33	8,72	9,52	10,38	12,66	14,22	15,21	15,96	16,57	17,12
ALF	6,12	6,73	7,51	8,81	12,43	12,67	12,58	12,30	12,31	12,08	12,28	12,06	12,31	12,84	13,43	13,77	14,17	14,50	14,77	14,99
Frais de gestion	0,10	0,13	0,19	0,28	0,45	0,59	0,72	0,85	1,00	1,11	1,23	1,36	1,49	1,61	1,75	1,57	1,65	1,73	1,81	1,89
Autres														0,15	0,17	0,28	0,29	0,30	0,30	0,31
Financement Employeurs (FNAL)	0,50	0,82	0,84	0,91	1,05	1,17	1,30	1,42	2,64	3,08	3,27	3,95	4,69	6,03	8,22	8,63	9,06	9,52	9,99	10,49
Financement Etat	2,01	2,44	3,71	5,65	8,57	10,43	12,41	14,17	15,13	16,28	17,98	18,61	19,79	20,23	20,84	22,23	23,51	24,57	25,50	26,40
Financement Régimes sociaux	6,09	6,96	7,99	9,62	14,50	16,35	17,69	18,91	20,58	21,67	22,99	24,83	26,55	28,31	29,79	30,75	32,07	33,33	34,56	35,73

PEEC collecte nouvelle	3,85	4,34	4,99	5,69	6,48	7,35	8,01	8,52	7,68	8,07	7,77	7,39	7,72	7,70	6,90	7,26	7,64	8,03	8,45	8,89
-------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
DEPENSES FISCALES	11,22	13,02	14,64	17,68	19,70	21,60	21,54	21,57	23,82	26,77	28,58	33,86	33,95	36,03	36,40	37,05	36,60	36,86	36,88	36,93
Réduction impôts accédants	2,90	3,60	4,70	5,53	6,05	6,96	6,55	6,60	7,36	8,50	9,05	10,23	11,08	10,69	11,36	11,68	11,03	11,04	10,73	10,48
Dépenses fisc. en fav. des bailleurs	2,60	2,90	3,25	4,23	4,63	4,45	4,70	4,76	5,18	5,51	6,20	6,66	5,95	6,06	6,83	7,17	7,46	7,29	7,29	7,29
Exo intérêts d'épargne-logement	1,40	1,80	2,10	2,66	3,00	3,08	3,70	3,70	3,55	4,75	5,25	6,36	7,60	9,00	8,30	8,02	7,84	8,07	8,33	8,59
Exo intérêts sur Livret A	0,90	1,00	1,20	1,64	1,97	2,40	2,80	2,72	2,80	2,84	2,90	3,05	3,36	3,37	3,60	3,66	3,72	3,80	3,88	3,94
Exo. taxe foncière (part collectivités)	1,40	1,70	2,00	2,20	2,40	2,90	1,95	1,85	2,20	2,19	2,26	2,40	2,69	3,99	3,64	3,84	3,83	3,88	3,88	3,88
Autre	2,02	2,02	1,39	1,42	1,65	1,81	1,84	1,94	2,73	2,98	2,92	3,19	3,28	2,93	2,68	2,70	2,73	2,79	2,79	2,79

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TOTAL EN MDF	38,19	44,10	52,08	63,65	77,25	88,88	93,65	97,39	103,34	106,14	109,33	118,19	121,51	126,64	128,04	131,51	136,67	139,00	141,80	144,99
PIB en MDF	2 182	2 481	2 808	3 165	3 626	4 006	4 362	4 700	5 069	5 337	5 735	6 159	6 492	6 787	7 137	7 527	7 939	8 374	8 809	9 267
% par rapport au PIB	1,75%	1,78%	1,85%	2,01%	2,13%	2,22%	2,15%	2,07%	2,04%	1,99%	1,91%	1,92%	1,87%	1,87%	1,79%	1,75%	1,72%	1,66%	1,61%	1,56%
% de la part budgétaire par rapport au total	43,3%	43,2%	45,4%	46,8%	46,0%	47,7%	48,2%	48,2%	47,0%	43,9%	42,7%	40,7%	40,0%	38,2%	36,4%	36,1%	37,3%	36,7%	36,4%	36,3%

DEPENSES DE LA COLLECTIVITE POUR LE LOGEMENT



Au total, l'évolution en légère baisse de la dépense publique en faveur du logement conduit à une baisse sensible en pourcentage du PIB. Après avoir fortement crû de 1978 à 1983, de 1,75 % à 2,22 % du PIB, pour faire face au choc des taux d'intérêt et limiter ses conséquences sur le financement du logement et sur l'industrie du bâtiment, les aides au logement ont peut-être été maîtrisées au delà du raisonnable puisque leur part risque de revenir mécaniquement à un niveau inférieur à celui de 1978⁵. Et cela alors que le contexte a fortement changé depuis l'époque : certes, la pression démographique s'est réduite, diminuant en conséquence les besoins en logements neufs, mais le niveau des taux d'intérêt exerce un effet dévastateur sur tous les compartiments du marché du logement, coûteux à compenser même partiellement, et la montée du chômage et de l'exclusion a donné aux aides personnelles un rôle de filet de sécurité, qui a contribué à préserver le lien social, mais qui s'avère également coûteux.

Ce contexte difficile rendrait inacceptable que l'engagement de l'Etat revienne en deçà de ce qu'il était en 1978, même si la volonté de réduire cet engagement était pour une part à l'origine de la réforme de 1977. Bien sûr, il ne serait pas forcément utile et pertinent de se fixer un objectif de pourcentage du PIB en tant que tel. Mais la diminution mécanique qui est prévisible laisse disponibles des marges dont une partie au moins devrait être consacrée au logement.

Comme l'a constaté Bertrand FRAGONARD, président de la Commission cohésion sociale du Plan, la baisse en pourcentage du PIB de l'aide au logement contraste avec l'évolution des dépenses de santé. Les deux politiques présentent pourtant des analogies et sont soumises à des contraintes semblables : assurer un service de qualité, à un coût supportable pour l'utilisateur et avec un niveau de dépenses publiques qui a ses limites. Dans un cas la socialisation de la dépense est quasi-complète, assurant un taux élevé de gratuité à la totalité de nos concitoyens, quels que soient leurs revenus, et de nombreuses voix s'élèveraient si cet état de fait devait être remis en cause. Dans le cas du logement, au contraire, l'on a trop souvent tendance à considérer que la collectivité devrait intervenir uniquement pour les plus défavorisés, le marché jouant son rôle pour les autres.

Il y a donc matière à s'interroger sur la part respective que la Nation est en mesure de consacrer aux grandes fonctions collectives que sont l'éducation, la santé, la politique familiale, les retraites, l'emploi ou le logement.

⁵ La direction de la prévision rappelle que l'exercice ne constitue pas une prévision au sens strict du terme puisqu'il traduit la dérive spontanée de la dépense consacrée au logement. Notamment la stagnation de la dépense observée entre 1995 et 1997 ne fait que refléter la stabilité des programmes physiques (PLA-PALULOS, PAP etc) à leur niveau de 1993, ainsi que celle du cadre fiscal. Il en résulte obligatoirement une décroissance de la part de la dépense dans le PIB traduisant la poursuite de la croissance de ce dernier. Ces constatations relativisent, selon la Direction de la prévision, la portée de l'exercice mené à partir de 1995.

En tout état de cause, la part de sa richesse que la Nation consacre au logement apparaît difficilement pouvoir être contrainte davantage. Et cela d'autant moins que le caractère redistributif des aides au logement s'est fortement accentué, qu'il s'agisse des aides à la personne (les plus redistributives de toutes les prestations : cf. annexe 3.3.), ou des aides à la pierre avec l'érosion relative des plafonds de ressources. Il reste à savoir quelles sont les formes d'aides les plus efficaces.

2. AIDE A LA PIERRE OU AIDE A LA PERSONNE

L'augmentation des aides personnelles, bien plus forte que ce qui avait été envisagé en 1977, a remis à l'ordre du jour le débat sur la part respective de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne, d'autant plus que la crise immobilière peut inciter à souhaiter une action directe sur l'activité de construction. Les aides personnelles jouent cependant, au delà de leur rôle social irremplaçable de filet protecteur, un rôle économique qu'il serait plus coûteux d'assurer par l'aide à la pierre. Leur niveau actuel est d'ailleurs dû en grande partie à l'action de régulateur économique qu'on leur a fait jouer au début des années 80. Comme l'indiquait dès 1983 la commission sur le financement du logement du 9ème plan présidée par le Gouverneur du Crédit foncier, M. Georges BONIN : "A défaut d'un financement de marché relativement étanche aux fluctuations de taux, c'est bien le secteur aidé qui a constitué l'élément stabilisateur de l'activité ; mais c'est l'aide à la personne qui a été le principal curseur de l'intervention". D'une certaine manière, on pourrait dire, paraphrasant une formule devenue célèbre que "les investissements d'hier ont fait les aides personnelles d'aujourd'hui". Sans toujours qu'en soient mesurées les conséquences budgétaires, ce qui a conduit, pour maîtriser la dérive des aides à la personne, à des mesures d'économie qui ont érodé leur pouvoir solvabilisateur et qui justifient aujourd'hui certaines interrogations sur la crédibilité du système.

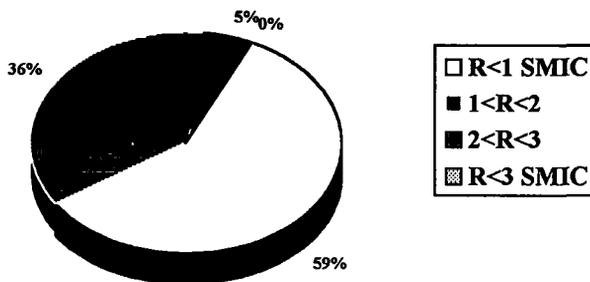
2.1. LE ROLE SOCIAL DES AIDES PERSONNELLES

Ces aides jouent un rôle essentiel de filet de sécurité, concentrant leurs effets sur les ménages à ressources modestes, approximativement sur les 20 % des ménages disposant des ressources les plus faibles (cf. annexe 3.3.). La généralisation de l'allocation-logement sous seule condition de ressources, le "bouclage", aura représenté à cet égard une avancée sociale décisive.

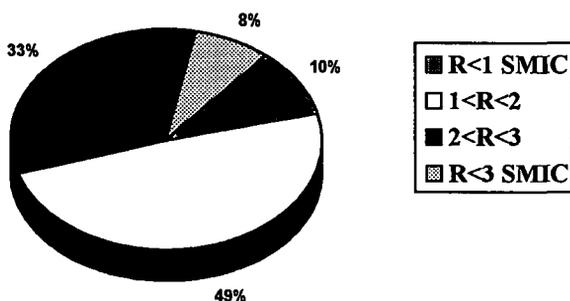
Dans le secteur locatif, 59 % des aides personnelles (APL et AL) sont versées à des ménages dont le revenu primaire (celui pris en compte pour le calcul de l'aide et qui n'inclut pas les prestations familiales) est inférieur au SMIC.

En accession , 59 % des aides vont à des ménages dont le revenu est inférieur à deux fois le SMIC.

**REPARTITION DES BENEFICIAIRES DE L'APL ET DE L'AL SELON
LE REVENU EN SECTEUR LOCATIF
(ECHANTILLON 1990)**



**REPARTITION DES BENEFICIAIRES DE L'APL ET DE L'AL SELON
LE REVENU EN SECTEUR ACCESSION
(ECHANTILLON 1990)**



2.2. LE ROLE ECONOMIQUE DES AIDES PERSONNELLES

L'exemple suivant montre que l'APL joue un rôle économique qu'il serait bien plus coûteux d'assurer par une aide à la pierre.

Supposons en effet que l'on décide d'unifier les aides personnelles dans le secteur locatif en remplaçant purement et simplement l'APL1 attribuée en PLA par l'APL2 moins solvabilisatrice et correspondant à l'allocation logement, et de compenser cette désolvabilisation par une aide à la pierre renforcée. Il faut alors pour que le taux d'effort reste le même baisser le loyer d'un montant identique à celui de la baisse d'APL et augmenter la subvention PLA pour que le nouveau loyer, ainsi réduit, permette d'équilibrer l'opération.

La baisse d'aide personnelle engendrée par le passage de l'APL1 à l'APL2 est d'autant plus forte que le revenu est faible : elle est de l'ordre de 200 F/mois pour un revenu égal à 1,5 SMIC, de 400 F/mois pour un revenu égal au SMIC. La baisse de loyer, et donc la subvention pour la compenser, doit donc être d'autant plus forte que l'on souhaite préserver l'accès du PLA aux bas revenus.

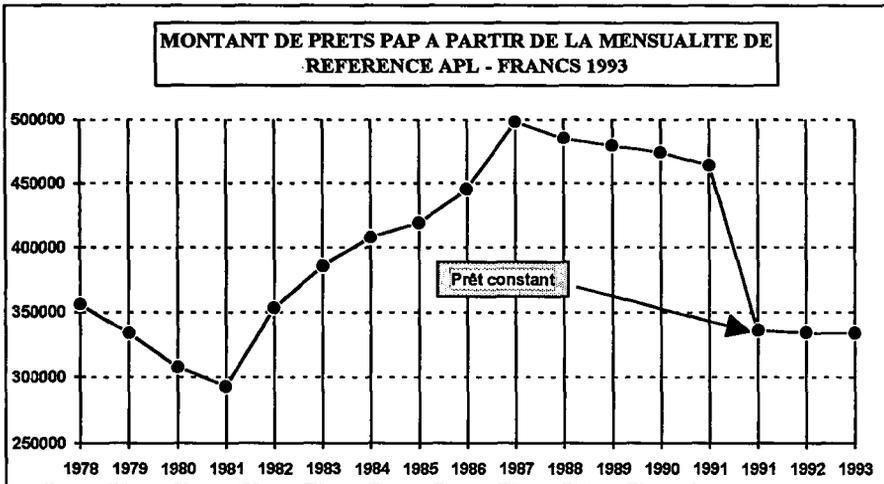
Les calculs montrent que la subvention PLA doit être doublée pour pouvoir baisser le loyer de 200 F et conserver ainsi le même taux d'effort à un ménage gagnant 1,5 SMIC. Mais dans ce cas le ménage "smicard", dont l'APL aurait baissé de 400 F, verrait quand même sa dépense augmenter de 200 F soit près de 5 % de taux d'effort supplémentaire. Préserver le taux d'effort de cette famille au SMIC suppose une baisse de loyer de 400 F/mois, qui nécessiterait elle, pour être équilibrée, un triplement de la subvention PLA.

Dans ce cas, tous les locataires à revenu supérieur au SMIC verraient leur taux d'effort baisser et les ménages proches du plafond de ressources, dont l'APL était déjà nulle, seraient les principaux bénéficiaires de la baisse de loyer.

S'engager dans cette voie peu équitable, coûterait, si elle était appliquée au programme PLA plusieurs milliards de francs d'aide à la pierre supplémentaire quasi-immédiate, pour une économie d'aide à la personne bien inférieure et très étalée dans le temps, et sans aboutir à la construction d'un seul logement supplémentaire.

De même, dans le cas de l'accession à la propriété, l'action sur l'APL a permis et permet encore d'étaler l'aide sur plusieurs années, et de la calibrer en fonction de l'évolution des revenus : 200 F d'APL par mois correspond à un équivalent actuariel de 20 000 F de subvention, c'est à dire à une bonification d'intérêt de 0,5 % pour un montant emprunté de 400 000 F.

Cet avantage de l'APL a été utilisé pour faciliter la mise en oeuvre des importants programmes d'accession sociale à la propriété des années 1980. Le relèvement de la mensualité de référence de l'APL accession (plafond au delà duquel la mensualité réellement acquittée n'est plus prise en compte pour le calcul de l'APL, le surplus restant donc intégralement à la charge de l'accédant) a permis de faire passer la capacité d'emprunt en PAP couverte par l'APL de l'équivalent de 300 000 F actuels en 1981 à 500 000 F en 1987.

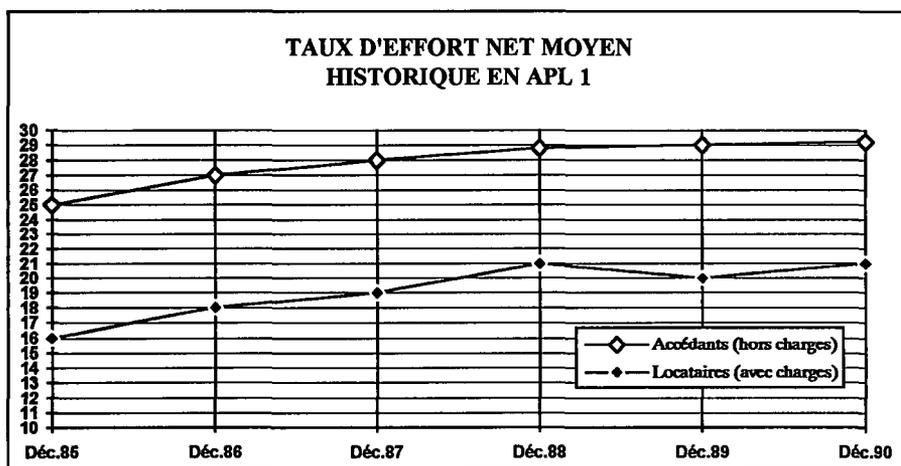


En sens inverse, le relèvement du taux d'intérêt des PAP en 1991 et le passage à un profil de prêt à annuités constantes ont entraîné une hausse importante de la première annuité versée par les accédants, qui n'a pas été compensée par un relèvement équivalent de la mensualité de référence de l'APL. La capacité d'emprunt couverte par l'APL s'est donc à nouveau réduite au dessous de 350 000 F, limitant ainsi la possibilité d'accéder à la propriété pour les familles contraintes d'emprunter davantage.

2.3. LA FRAGILITE DU POUVOIR SOLVABILISATEUR DES AIDES PERSONNELLES

Les mesures d'économie déjà réalisées sur les barèmes d'aide personnelle peuvent être illustrées par le graphique suivant où figure le taux d'effort moyen des locataires bénéficiaires de l'APL1 (versée en PLA ainsi que dans les logements HLM réhabilités et conventionnés avant 1988) et celui des accédants à la propriété. Ce taux d'effort a été reconstitué depuis 1985 sur la base d'échantillons successifs regroupant 80 000 bénéficiaires d'aides personnelles, en excluant les bénéficiaires dont le revenu est inférieur à un certain niveau (1/6 SMIC).

On constate que ce taux d'effort a progressé de 5% dans le secteur locatif, passant de 16% à 21% (charges comprises, leur montant étant supposé égal au forfait pris en compte dans l'APL) et de 4% en accession à la propriété.



Cette hausse du taux d'effort moyen montre l'érosion progressive des barèmes, qui s'est traduite également par la baisse des revenus d'exclusion de l'APL. L'érosion des barèmes, liée finalement à l'incapacité de la collectivité à prévoir le coût ultérieur en APL des programmes de logements aidés qu'elle décidait, fragilise l'ensemble de notre mécanisme d'aides. Cette évolution a conduit nombre d'établissements de crédit à ne plus tenir compte de l'APL dans la décision d'octroyer ou non un prêt, et peut expliquer aussi sans le justifier l'instauration de fait d'un plancher de ressources par certains organismes HLM.

Ainsi, alors qu'un équilibre raisonnable entre les deux formes d'aide est probablement atteint, beaucoup de voix se font entendre pour réclamer un retour à l'aide à la pierre. Comme l'a montré la simulation ci-dessus d'un passage à l'APL2, un tel retour serait extrêmement coûteux. Il conduirait logiquement à reconstituer des catégories de logements très fortement aidés et à normes très réduites, pour y loger les smicards, des logements un peu moins aidés pour les familles gagnant deux fois le SMIC, etc. Certes, une telle évolution peut sembler déjà à l'oeuvre aujourd'hui, avec la reconstitution d'une gamme de logements allant du PLA d'insertion au PLS. Elle témoigne de la quasi impossibilité pour notre système d'aides, de ne pas répercuter les inégalités de revenus primaires sur les conditions de logement. Cela a déjà été dit : pour qu'une famille gagnant le SMIC ait le même taux d'effort, dans le même logement, qu'une famille gagnant 3 SMIC, l'aide personnelle doit couvrir les deux tiers du loyer du smicard. Cette part est élevée et implique effectivement une forte volonté redistributive. Mais il est certain, qu'avec un retour à l'aide à la pierre, le smicard n'aurait plus aucune chance d'avoir le même logement que la famille gagnant 3 SMIC. Ce qui entérinerait le renoncement à l'ambition sociale réelle qui était celle de la réforme de 1977.

Le seul argument de poids contre les aides à la personne est la fragilité de leur pouvoir solvabilisateur. Alors que la part des aides au logement dans la richesse nationale décroît mécaniquement, ce serait prendre une lourde responsabilité que de relancer un vieux débat, en érodant encore les aides personnelles.

Ce n'est donc pas sur les aides personnelles qu'il faut chercher des marges de redéploiement. Au contraire on peut se demander si, passé le coût du bouclage, la reprise d'un rythme "normal" de croissance des aides ne devrait pas être mise à profit pour stabiliser l'édifice, en remédiant à certaines insuffisances des barèmes (notamment en relevant les mensualités de référence en accession comme cela a été dit et en augmentant les loyers de référence des ménages de petite taille) et en corrigeant certaines anomalies de la réglementation.

Cette stabilisation pourrait même aller, pour peu que la situation économique s'améliore, jusqu'à une harmonisation des barèmes, prolongeant les nombreuses mesures prises depuis 1989 pour rapprocher l'allocation de logement de l'APL.

Encore faudrait-il éviter que cette harmonisation ne conduise à certains effets pervers analogues à ceux rencontrés aujourd'hui par la généralisation de l'ALS dans le cas des étudiants. Si des mesures d'amélioration des barèmes sont concevables, c'est à la condition qu'elles bénéficient uniquement à des ménages de condition modeste.

2.4. LE ROLE REGULATEUR DES AIDES A LA PIERRE

L'équilibre auquel nous sommes parvenus entre les deux formes d'aide apparaît en fait satisfaisant.

Il ne semble pas non plus opportun en effet de faire baisser l'aide à la pierre au profit de l'aide à la personne. S'il n'y avait plus d'aide à la pierre comme le préconisent certains, la collectivité se priverait en effet de la capacité à agir sur l'offre de logements, et se priverait accessoirement de la capacité à maîtriser les aides personnelles. Le poids important alloué à l'aide personnelle autoriserait toutes les dérives si l'ouverture du droit à aide personnelle n'était pas conditionnée par le régulateur que constituent les programmes physiques de logements aidés en aide à la pierre votés par le Parlement. C'est précisément ce couplage entre formes d'aide qui permet de maîtriser l'aide personnelle. L'introduction sans limites d'un mécanisme d'aides personnelles dans un système qui serait régulé par le seul marché, serait en effet très coûteuse. Et l'existence d'un secteur social du logement constitué progressivement grâce aux aides à la pierre représente un atout considérable pour notre pays.

Les simulations macro économiques sur les loyers et les aides qui figurent en annexe 3.4. ⁶ montrent ainsi qu'il faudrait verser 17,5 milliards de francs d'aides personnelles aux locataires du secteur privé si l'on voulait limiter leur taux d'effort à 15%, et encore 10,5 milliards de francs si cette limite de taux d'effort était portée à 20%. En sens inverse, l'existence du parc HLM représente "un "équivalent d'aides personnelles" considérable : la mise au niveau du marché de l'ensemble des loyers HLM, calculée de manière forcément approximative, mais en tenant compte des facteurs localisation et taille du logement, conduirait à une augmentation de 23,3 milliards de francs, essentiellement en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations.

⁶ effectuées d'après les renseignements fournis par l'enquête logement de 1988 dont les données ne sont pas directement comparables avec celles fournies par les échantillons de bénéficiaires d'aide à la personne

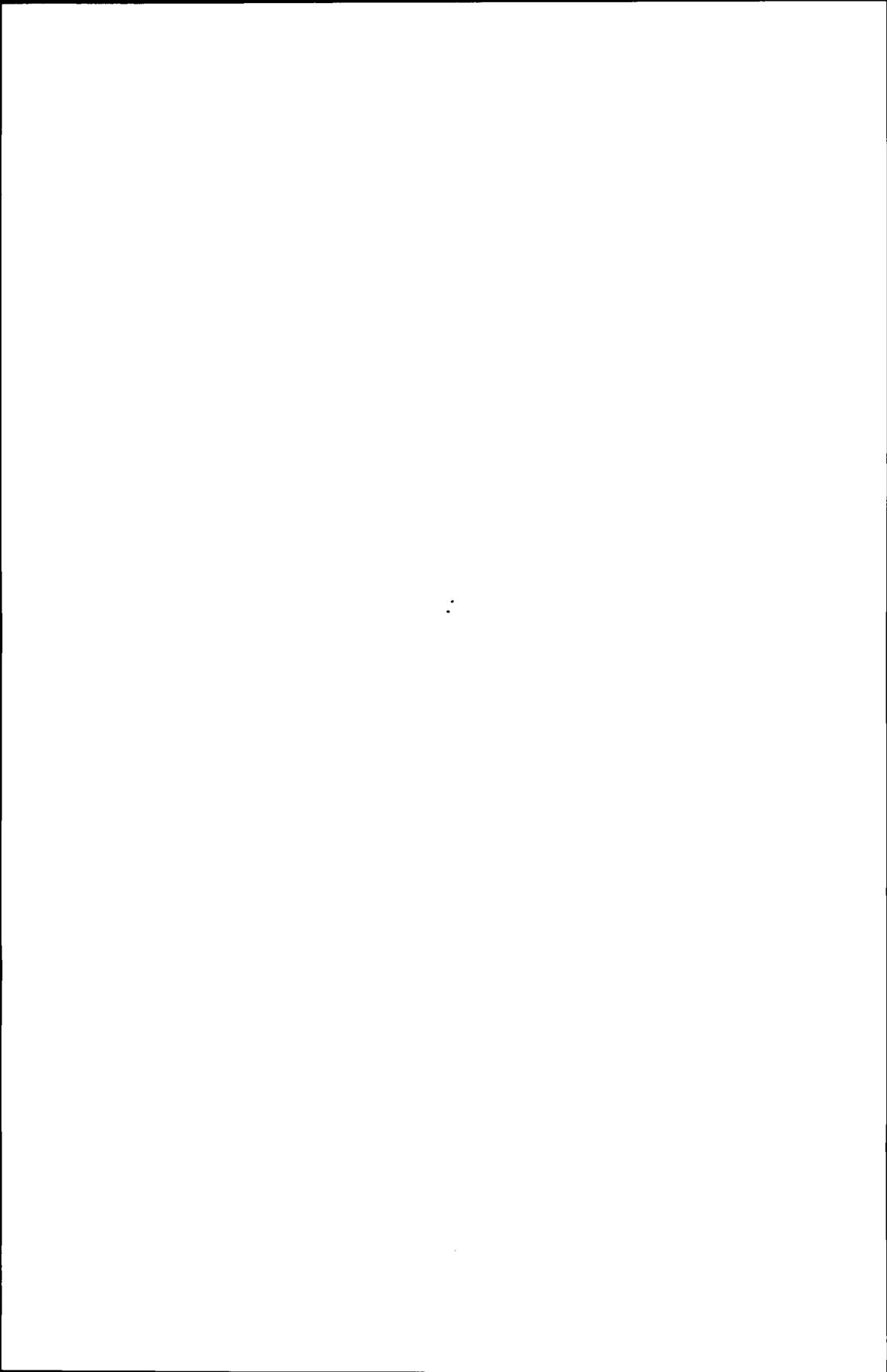
3. LES DEPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales dans le domaine du logement sont nombreuses et diversifiées. Définies généralement comme des dérogations par rapport à la structure fiscale habituelle, elles posent des problèmes délicats d'évaluation, que le Conseil des impôts vient de remettre en évidence dans son rapport sur la fiscalité de l'immobilier urbain (cf. annexe 3.5.). Celles prises en compte ici sont les mêmes que celles du rapport de la commission LEBEGUE. Leur champ est plus restreint que celui recensé dans le rapport d'"évaluation des voies et moyens" annexé chaque année au projet de loi de finances, mais comporte cependant des dépenses fiscales que le Conseil des impôts ne considère pas comme telles, au regard de ce qu'est devenue la norme fiscale.

Au delà de ce problème de qualification, force est de constater, comme le fait le Conseil des impôts, que les analyses en termes de coût/efficacité des dépenses fiscales sont rares. Le besoin d'une évaluation systématique de leurs effets est donc manifeste.

Malgré cette difficulté, on trouvera dans les chapitres suivants de ce rapport des prises de position claires qui peuvent être résumées ainsi dès à présent :

- amélioration du statut fiscal de droit commun des propriétaires bailleurs, plutôt qu'un régime peu favorable accompagné de mesures fiscales dérogatoires ;
- remise en cause, aux fin de redéploiement, de certaines réductions d'impôt accordées aux accédants à la propriété, dont l'efficacité n'apparaît pas évidente.

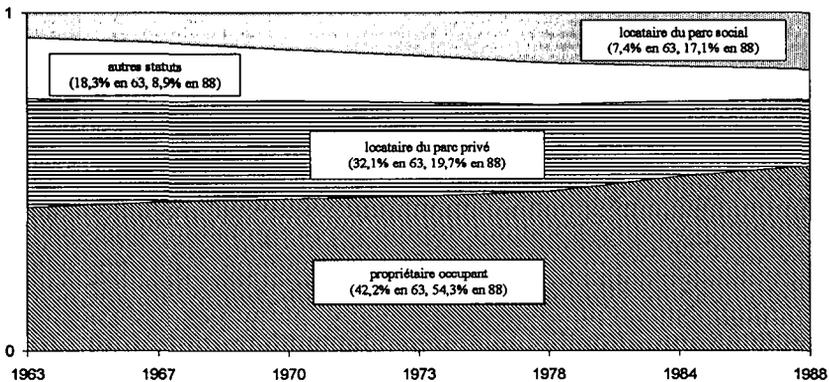


CHAPITRE 4

L'EQUILIBRE ENTRE LES DIFFERENTS SECTEURS D'OCCUPATION

La répartition entre les différents secteurs d'occupation s'est profondément modifiée depuis 30 ans. On voit sur le graphique ci-dessous croître la proportion de propriétaires occupants, avec un point d'inflexion marqué en 1978, augmenter régulièrement la part du parc locatif social, tandis que diminuent la place du secteur locatif privé et celle des "autres statuts" (sous-locataires, meublés, logés à titre gratuit, fermiers etc.).

EVOLUTION DES STATUTS D'OCCUPATION DES MENAGES DE 1963 A 1988



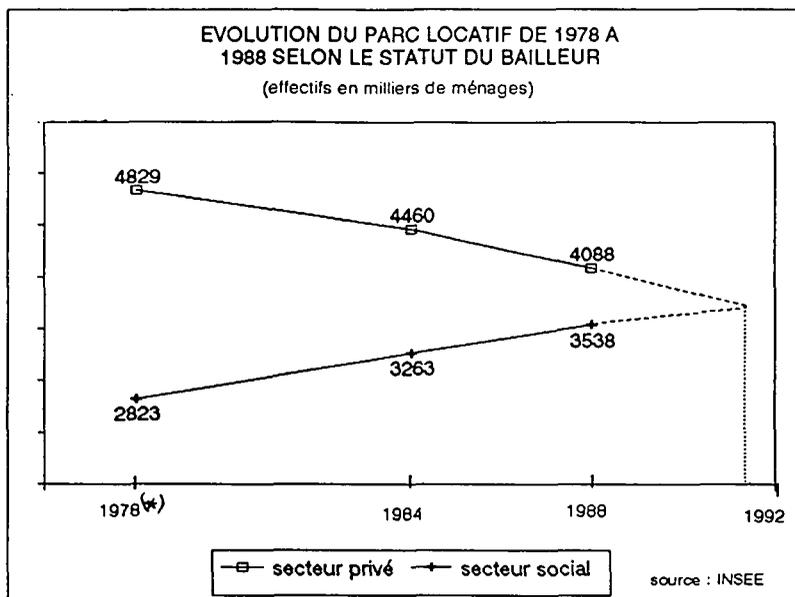
Or, la demande en logements semble beaucoup plus diversifiée que par le passé. Une mobilité familiale plus grande, avec la progression du divorce, engendre une mobilité résidentielle accrue qui s'accommode mieux du statut de locataire. La mobilité professionnelle, en particulier des cadres, s'accompagne également d'un besoin de mobilité résidentielle, qui ne doit pas être contrarié par une trop grande rigidité des statuts d'occupation et qui provoque un besoin de logements locatifs "intermédiaires" dans les zones d'expansion économique. De même, le rôle social que joue une partie du patrimoine locatif privé ne pourrait être abandonné au seul secteur HLM sans un coût important et de graves tensions urbaines.

Ces considérations devenues banales conduisent à penser que notre pays est parvenu à un certain équilibre entre la propriété d'occupation et le secteur locatif. Certes, il serait vain de croire que l'on peut stabiliser par décret la proportion de propriétaires : l'accession à la propriété reste l'aspiration de la grande majorité des familles, le point d'arrivée du parcours résidentiel souhaité, et la collectivité se doit de préserver la liberté de choix, qui constitue la forme élaborée du "droit au logement". Un certain nombre de propriétaires le deviennent cependant malgré eux, faute de trouver un logement dans le secteur locatif, et la dégradation de certaines copropriétés, où les occupants s'avèrent incapables de faire face à leurs charges, doit inciter à la prudence. Il n'est donc pas étonnant que les journées des 18 et 19 décembre aient fait apparaître une assez large convergence entre les partenaires du logement, unis pour constater la nécessité de stabiliser un secteur locatif privé important et vivace.

Ce constat, ne signifie pas pour autant que l'on doive rechercher un équilibre équivalent à celui du parc actuel de logements pour le flux de logements neufs construits chaque année. Dans la répartition des rôles entre les secteurs, mieux vaut probablement faciliter le maintien dans le secteur locatif du patrimoine qui y est déjà, grâce, on le verra, à des mesures fiscales appropriées, et utiliser plutôt, pour assurer le flux souhaité de construction neuve, le moteur qu'a toujours constitué l'accession à la propriété. A condition de ne pas faire prendre trop de risques aux accédants comme cela a pu être le cas et de les inciter à acheter ou faire construire là où c'est le plus nécessaire. C'est le sens des propositions qui seront faites ici.

1. STABILISER LE SECTEUR PRIVE

Le parc locatif privé, après avoir connu une période de stabilité de quinze années entre 1963 et 1978 (4 762 000 logements en 1963, 4 829 000 en 1978 selon les enquêtes logement), est depuis 1978 en décroissance rapide. Au delà des écarts de chiffres entre les enquêtes-logement et les recensements ¹ la tendance est flagrante. Au point que le secteur locatif privé, quatre fois plus important que le parc locatif social en 1963, se trouve probablement au même niveau trente ans après.



* : En 1978, les bailleurs personnes morales non HLM ne peuvent être répartis en "bailleurs privés" et "bailleurs sociaux"; les chiffres donnés ici pour cette année résultent d'une estimation.

¹ Claude TAFFIN "Le parc locatif privé, une espèce en voie de disparition ?", *l'Observateur de l'immobilier*, n° 22, octobre 1992.

1.1. L'IMMOBILIER, "ACTIF DOMINE DONT LE PRELEVEMENT FISCAL AGGRAVE LA SITUATION" ²

Les causes de cet état de fait ont été abondamment décrites depuis plusieurs années, notamment dans les rapports des commissions BLOCH-LAINE et LEBEGUE et encore tout récemment dans celui du Conseil des impôts sur la fiscalité immobilière :

- la performance globale de l'immobilier avant impôt (c'est à dire le rapport entre le revenu locatif, augmenté de la plus value, et diminué des effets de la hausse des prix de détail, et la valeur de l'immeuble) se situe entre 2,5% et 3% par an en longue période, et a longtemps été comparable avantageusement à celle des autres placements ; cette situation s'est inversée avec les années 80 qui ont vu la hausse des taux d'intérêt réels.

"PERFORMANCE AVANT IMPOT DE DIFFERENTS TYPES DE PLACEMENT"

	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
Actions	0,1	0,7	17,3	5,2
Epargne liquide	0,6	3,2	1,3	0,9

Source : CERC

- L'incidence de la fiscalité aggrave l'importance de ce phénomène, les dispositions fiscales appliquées à l'immobilier et aux valeurs mobilières ayant évolué de façon divergente : alourdissement de la fiscalité immobilière, allègement de la fiscalité des obligations et des OPCVM monétaires. Ainsi, la fiscalité abaisse le rendement des actions et des obligations de 0,8 à 1,3 point selon le taux marginal d'imposition, alors qu'elle réduit d'au moins de 2 points le rendement de l'immobilier d'habitation. Seules les mesures spécifiques prises en faveur de la construction neuve (le dispositif "QUILLES-MEHAIGNERIE") permettent à l'immobilier de réaliser des performances analogues à celles des valeurs mobilières.

²Citation extraite du rapport du Conseil des impôts

Comme l'indique le Conseil des impôts, "cette absence de neutralité fiscale est devenue un facteur discriminant majeur dans les véritables choix d'investissement, c'est-à-dire ceux fondés sur des calculs rationnels". Globalement, "c'est à la baisse de la part de l'immobilier locatif dans les patrimoines qu'on assiste inévitablement". Si un rééquilibrage était souhaitable dans les années 1970 en faveur des placements financiers, notamment en titres d'entreprise, le mouvement de balancier est allé trop loin.

1.2. L'IMMOBILIER LOCATIF, SECTEUR PRODUCTIF DU SERVICE DE LOGEMENT

Le Conseil des impôts a approfondi l'idée déjà exprimée par la commission BLOCH-LAINE que "le secteur locatif privé doit être traité comme une activité économique de production d'un service du logement". Cette conception mieux adaptée à l'état actuel des choses que la différenciation juridique entre l'immeuble et le meuble, dans laquelle notre fiscalité trouve ses racines, doit être à la base des changements nécessaires. Ceux-ci seront nécessairement progressifs et doivent permettre de simplifier et de stabiliser le traitement fiscal du secteur locatif. La stabilisation du cadre de la fiscalité immobilière paraît en effet un impératif car, de la sécurité qu'elle introduira dans les anticipations et les choix, résultera sans doute un plus grand bien que celui escompté de dispositions exceptionnelles et momentanées.

C'est le sens des propositions faites ci-après qui visent à améliorer le statut fiscal d'ensemble des propriétaires bailleurs, à revenir à une certaine neutralité de l'impôt dans l'arbitrage entre placements et à ouvrir une alternative au dispositif actuel de réduction d'impôt en construction neuve.

C'est dans le cadre de ce statut fiscal amélioré qu'il conviendra de tenir compte de la fonction sociale du parc privé. Il est légitime en effet de faire varier les paramètres du statut d'ensemble en fonction des engagements sociaux pris par les bailleurs, de façon à préserver le parc social de fait.

1.3. DES PROPOSITIONS A METTRE EN OEUVRE PROGRESSIVEMENT

1.3.1. Un traitement fiscal de base rééquilibré

1.3.1.1. Le traitement des revenus fonciers

La priorité doit être au relèvement de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers. L'abaissement régulier de son taux a eu un impact très négatif et la dernière réduction de 10% à 8% intervenue dans la loi de finances pour 1991 a eu un effet psychologique hors de proportion avec son effet réel sur la rentabilité des biens. A ce niveau, elle ne constitue pas l'amortissement qu'elle est encore censée représenter et ne couvre pas les charges réelles.

Le coût budgétaire de la revalorisation du taux de cette déduction ³ est cependant tel qu'il ne facilite pas l'action.

C'est pourquoi il conviendrait :

- de prévoir le retour par étapes à un taux de 15% à l'issue du 11^{ème} Plan ;
- d'effectuer dès maintenant une première étape remettant le taux à 10% : cette étape aurait une portée symbolique forte en concrétisant un renversement de tendance, et contribuerait à restaurer la confiance des propriétaires bailleurs ;
- de différencier le traitement des revenus fonciers urbains provenant de la location de logements de ceux provenant de la location d'autres locaux, qui représentent environ un cinquième des revenus fonciers : cette différenciation est justifiée par le rendement plus élevé des autres locaux, notamment des bureaux, et par le souci de limiter le coût budgétaire qu'aurait un relèvement généralisé. Ainsi le couplage dès maintenant d'un relèvement à 10% pour les logements et d'un abaissement à 5% pour les autres locaux aurait un coût limité à 400 M.F. : 640 M.F. de coût pour les logements (2 x 320 MF) diminué des 240 M.F. d'économies réalisées pour les autres locaux (3 X 80 MF) ;
- de soumettre à l'imposition aux frais réels les primes d'assurances, y compris celles destinées à couvrir le risque d'impayés de loyer : un tel mécanisme apparaît finalement préférable à la création d'un fonds de garantie pour les loyers.

³ Le service de la législation fiscale vient de relever son estimation, qui est maintenant de 400 millions de francs pour un point de déduction forfaitaire

1.3.1.2. Faciliter les travaux

Le déficit foncier, excédent des charges sur les revenus, peut être reporté sur les revenus fonciers des cinq années suivantes par imputation des déficits des années antérieures. Le constat réalisé pour le Conseil des impôts souligne que les 20% de foyers percevant les plus hauts revenus fonciers imputent leurs charges rapidement et apparemment en totalité, cependant que les foyers à faibles revenus fonciers sont pénalisés par la règle des 5 ans. Améliorer les possibilités de déduction des charges que constituent les travaux (les autres charges étant supposées couvertes par une déduction forfaitaire revalorisée) semble à tous égards souhaitable. La proposition émise ici consiste donc à permettre la déduction des seuls travaux (et non pas celle des intérêts) du revenu global. Cette possibilité d'imputation ne devrait pas comprendre les déficits antérieurs accumulés. Malgré son coût initial pour les finances publiques (coût en trésorerie fiscale qui leur serait réservé en compte du rôle social qu'ils jouent. Mais il est apparu préférable de définir d'abord un traitement fiscal de base pour la production du service de logement.

Il ne paraît pas souhaitable a priori de soumettre la possibilité d'imputer les déficits fonciers engendrés par les travaux à d'autres conditions que celles définies ci-dessus. La piste a cependant été évoquée de limiter cette possibilité aux propriétaires prenant des engagements en matière sociale, c'est à dire acceptant un plafonnement des loyers. Il est vrai en effet que les propriétaires d'un parc social de fait où les loyers sont faibles, sont par nature les plus pénalisés par la règle actuelle. Il est légitime que le traitement fiscal qui leur serait réservé tienne compte du rôle social qu'ils jouent. Mais il est apparu préférable de définir d'abord un traitement fiscal de base pour la production du service de logement.

1.3.2. Ouvrir une alternative au mécanisme de réduction d'impôt "QUILES-MEHAIGNERIE"

Les réductions d'impôt ont joué un rôle important dans le retour des investisseurs privés vers la construction neuve à partir de 1985. Elles permettent au placement locatif, comme l'a montré à nouveau le rapport du Conseil des impôts, d'atteindre un rendement comparable à celui des placements financiers alternatifs. Des critiques fondées ont cependant été émises sur la pérennité d'un tel dispositif, qui devait être transitoire, mais qui a dû être prolongé compte tenu de la concurrence des placements financiers engendrée par le maintien de taux d'intérêt réels élevés.

C'est délibérément que la priorité est donnée ici, pour ce qui concerne le locatif privé, au maintien dans ce statut du parc existant, et tout particulièrement de celui à caractère social, plutôt qu'au développement de la construction neuve, dont le soutien peut passer par d'autres voies, évoquées plus loin.

Il n'en reste pas moins que le remplacement du dispositif QUILS-MEHAIGNERIE, évoqué régulièrement depuis plusieurs années, n'est pas chose aisée : aucun mécanisme alternatif n'a réellement fait jusqu'ici l'objet d'une expertise contradictoire.

L'imputation totale du déficit foncier, y compris les intérêts d'emprunt, sur le revenu global a été préconisée par plusieurs organisations professionnelles : cette formule, qui équivaut à une bonification d'intérêt proportionnelle au taux marginal d'imposition, a pour fondement économique l'effet de levier financier qui résulterait d'un endettement rendu ainsi moins coûteux. Outre que la réalité de cet effet de levier n'est pas évidente dans les conditions actuelles de taux d'intérêt, il est tout à fait insatisfaisant au regard de l'équité d'inciter des investisseurs a priori aisés à s'endetter pour bénéficier de l'avantage fiscal (un investisseur vendant des OPCVM monétaires pour acheter au comptant un appartement n'aurait droit à aucune aide).

Des propositions alternatives peuvent cependant être esquissées : la plus simple concerne les SCPI pour lesquelles la réduction d'impôt actuelle pose un problème délicat de marché secondaire. Un calcul actuariel montre que la réduction d'impôt initiale et la déduction forfaitaire de 25 % pourraient être remplacées par un avantage pratiquement équivalent, l'exonération pure et simple du revenu foncier pendant les neuf années de l'engagement de location. Cet avantage, qui devrait être plafonné à un certain montant de revenu foncier, rapprocherait les SCPI des autres placements financiers, et son étalement dans le temps faciliterait la revente des parts et donc la fluidité du marché. Il ne donnerait cependant plus aucun avantage à l'achat de parts à crédit.

Le traitement fiscal de l'investissement "en direct" devrait au contraire prendre en compte le caractère économique de l'investissement immobilier, qui produit un service du logement. Ce traitement pourrait s'inspirer de la technique de l'amortissement en vigueur en Allemagne. Ce régime permet un amortissement fiscal modulable : pour les logements construits postérieurement à 1925, le contribuable a le choix entre un amortissement linéaire au taux de 2 % et un amortissement dégressif, au taux de 5 % pendant 8 ans, 2,5 % pendant 6 ans et 1,25 % sur les 36 années suivantes, et un régime d'amortissement accéléré est prévu en cas de conventionnement social. Il s'accompagne de la possibilité de reporter les déficits fonciers sur le revenu global, ce qui est indispensable pour bénéficier pleinement de l'amortissement fiscal important des premières années. Enfin l'absence d'imposition des plus-values en Allemagne complète les avantages de la technique de l'amortissement.

La transposition en France de ce mécanisme devrait de la même façon prévoir l'exonération des plus-values pour les biens détenus depuis un certain temps.

Le caractère modulable de l'amortissement permettrait de le calibrer de façon à être économiquement équivalent au régime actuel, et de prévoir un régime plus favorable pour les bailleurs acceptant un plafonnement des loyers au bénéfice d'une clientèle sociale.

On notera enfin que la TVA n'a pas été étendue aux biens immobiliers en Allemagne. Toute acquisition de logements neufs est ainsi assujettie aux droits d'enregistrement au taux unique de 2 %, ce qui correspond à un avantage important pour le logement neuf, équivalent à une TVA au taux réduit.

1.3.3. Faciliter le maintien et l'amélioration du parc social de fait

Les moyens mis en oeuvre aujourd'hui pour maintenir la vocation sociale du parc ancien sont insuffisants.

Plusieurs procédures permettent de maintenir la vocation sociale du parc ancien tout en améliorant les logements :

- l'acquisition-amélioration par les organismes bailleurs sociaux : elle permet grâce au PLA acquisition-amélioration et au PLA d'insertion de faire entrer environ 15 000 logements chaque année dans le secteur social public ; elle pourrait d'ailleurs être facilitée en ouvrant la possibilité d'exonération des droits de mutation.

- le conventionnement des logements en OPAH : cette formule permet au propriétaire qui s'engage à respecter un plafond de loyer (de l'ordre de 80 % du loyer plafond PLA) pendant 9 ans, de bénéficier d'une subvention majorée de l'ANAH pour la réhabilitation du logement ; le locataire dont les ressources doivent être inférieures au plafond de ressource PLA, peut percevoir l'APL.

Cette possibilité n'est ouverte que dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat. De l'ordre de 60 % des propriétaires réhabilitant leur logement en OPAH optent pour cette formule. 7 000 à 8 000 logements sont ainsi conventionnés chaque année. Cependant le conventionnement est surtout attractif là où le marché locatif est peu tendu.

En s'inspirant de ce constat, il est proposé de consentir des avantages fiscaux complémentaires complémentaires aux propriétaires qui s'engagent à louer leur logement dans des conditions analogues à celles applicables au parc HLM. Ces conditions seraient un engagement de louer pendant une période minimale de 9 ans en respectant des plafonds de loyers, (qui devraient obligatoirement être inférieurs aux loyers de marché) et des plafonds de ressources pour les locataires (qui seraient ceux applicables en PLA). Les engagements seraient consignés dans une convention particulière signée avec l'Etat ⁴ et leur respect pourrait faire l'objet d'une déclaration annuelle auprès d'un intermédiaire agréé.

Contrairement au dispositif actuel (qui le limite pour l'essentiel aux logements réhabilités en OPAH), le conventionnement serait ouvert à tous les propriétaires privés qu'ils réalisent ou non des travaux. En contrepartie de leur engagement de modération des loyers, le propriétaire bénéficierait de l'exonération complète de l'impôt sur les revenus tirés de la location ⁵.

Il s'agirait là d'un système finalement moins coûteux que celui qui consisterait à encourager les organismes d'HLM à intervenir de manière plus importante dans le parc ancien : ces organismes ne sont de toute façon pas soumis à l'impôt et l'acquisition du patrimoine privé en PLA nécessite une aide publique forte.

De la même façon, et pour faciliter le maintien des logements dans le parc social de fait, souvent menacé au moment des successions, il est proposé d'exonérer des droits de mutation à titre gratuit les propriétaires qui passent une telle convention de 9 ans.

⁴ qui ne serait pas nécessairement celle définie depuis la loi de 1977 puisque l'allocation logement dorénavant généralisée ne se distingue plus de l'APL.

⁵ le même traitement devrait être accordé aux revenus du propriétaire concluant un bail à réhabilitation.

Enfin, dès lors qu'est proposé un traitement économique normal de l'investissement immobilier, avec l'imputation sans conditions des travaux réalisés sur le revenu global, il serait légitime de moduler davantage les taux de subvention de l'ANAH selon que le propriétaire accepte ou non de se conventionner : le différentiel actuel de 10 points n'est manifestement pas assez attractif quand le loyer de marché est très élevé par rapport au loyer conventionné.

2. UN MEILLEUR CIBLAGE DES AIDES EN FAVEUR DE L'ACCESSION A LA PROPRIETE

2.1. LES LIMITES DU DISPOSITIF EXISTANT

Malgré le niveau élevé des taux d'intérêt nominaux, l'accession sociale à la propriété a pu se développer au début des années 1980, grâce à d'importants programmes de logements PAP, la forte revalorisation de l'APL intervenue en 1981 et le recours à la progressivité des annuités de remboursement tant en PAP qu'en prêt conventionné. On a pu dire ainsi que les ménages à ressources modestes avaient été le principal soutien de la construction neuve, alors qu'ils n'avaient pas forcément la capacité financière de devenir propriétaires.

Aujourd'hui, les établissements prêteurs, après une période de concurrence acharnée favorable à l'ensemble des accédants, ont durci leurs conditions débitrices en tenant compte du coût de leurs crédits ⁶, et ont pris conscience des risques de défaillance des accédants dans le segment le plus social de leur clientèle. Leur mouvement de repli à l'égard des candidats à l'accession à revenus modestes a incité les pouvoirs publics, suite aux recommandations de la commission LEBEGUE, à créer le Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS).

Le paysage est cependant radicalement transformé depuis quelques années. Le niveau des taux d'intérêt (qui est maintenant subi de plein fouet avec la suppression des annuités progressives) ne permet guère d'accéder à un logement neuf, surtout là où le prix du foncier est élevé, c'est-à-dire précisément dans les zones de marché tendu où il serait pourtant nécessaire de construire. Le FGAS apparaît ainsi, au moins dans un premier temps, comme un moyen de favoriser le PC dans l'ancien. Assurant une liberté de choix entre neuf et ancien pour les accédants à revenus modestes, il complète, sans pouvoir s'y substituer, le PAP réservé au neuf et à l'acquisition amélioration.

⁶elles prêtaient à des particuliers il y a quelques années au taux auquel l'Etat empruntait sur le marché, alors que leur coût de leurs ressources de long terme est plus cher et qu'elles doivent couvrir les frais de production et de gestion des prêts.

L'image du PAP lui-même s'est transformée avec le relèvement en 1991 de son taux d'intérêt à 8,97%, le retour aux annuités constantes, l'exigence d'un apport personnel de 10% : il ne permet en fait l'accession qu'aux ménages proches des plafonds de ressources, voire les ayant dépassé (grâce au décalage de 2 ans des revenus pris en compte). Les pouvoirs publics ont d'ailleurs tenu compte de cette situation qui risquait de rendre le PAP "inconsommable" en revalorisant les plafonds de ressources, qui restent cependant inférieurs en termes réels (cf. annexe 4.2.) à leur niveau de 1977 (de 20% en Ile-de-France, de 30 % en zone 2 (hors Ile-de-France).

Un "trou" apparaît ainsi de plus en plus manifeste dans le dispositif d'aides à l'accession : au delà du plafond de ressources PAP (autour d'un revenu de quatre fois le SMIC pour fixer les idées), le prêt conventionné, même assorti de la garantie FGAS qui s'étendra un peu au delà du plafond PAP, même assorti de la perspective des réductions d'impôt renforcées accordées aux accédants dans le neuf, n'est sans doute pas suffisant, en zone de marché tendu, pour assurer la solvabilité des accédants. Les graphiques qui figurent en annexe 4.1. illustrent ce phénomène.

Deux stratégies sont alors possibles si l'on admet ce constat :

- augmenter le volume des PAP et revaloriser une nouvelle fois leur plafond de ressources : cette solution aurait le mérite de la simplicité. Elle n'est pas forcément satisfaisante eu égard au monopole de distribution du PAP, au coût élevé des ressources sur lesquelles est adossé le prêt (le taux de 8,97% est obtenu grâce au versement par l'Etat d'une subvention moyenne de 35000 F au Crédit foncier, -pour un prêt moyen de 350000 francs- subvention permettant d'abaisser un coût de ressources qui serait actuellement de 10,5% en l'absence de subvention) et à l'incertitude qui entoure la réalisation effective des programmes votés par le Parlement ⁷

- créer, à côté du PAP, un mécanisme de subvention directe de l'Etat aux accédants dans le neuf, qui aurait pour intérêt de :

- bénéficier à tous les ménages qui remplissent les conditions, quel que soit le circuit financier qu'ils utilisent pour demander un prêt (qui serait un prêt conventionné) ;

- sécuriser l'accédant et le prêteur puisque le capital emprunté serait réduit et donc plus proche de la valeur du bien en cas de vente forcée ; ce serait une sécurité supplémentaire qui s'ajouterait à celle apportée par la garantie du FGAS pour les bénéficiaires en remplissant les conditions ;

⁷Si le coût de la ressource levée sur le marché par le Crédit foncier augmente, trois solutions et leurs combinaisons sont possibles : augmentation du taux d'intérêt du PAP, augmentation de la subvention est donc de la dotation budgétaire, réduction du programme physique PAP à un niveau compatible avec celui de la dotation budgétaire. On n'est donc jamais assuré de réaliser le programme physique initialement fixé.

- faire adopter par le parlement une enveloppe budgétaire cohérente avec le programme physique retenu, sans remise en cause en cours d'année, autre que par une loi de finances rectificative ;

- permettre la modulation locale de l'aide de l'Etat et éventuellement une fongibilité des aides au locatif social et à l'accession sociale.

Ce système offrirait donc trois avantages : unification des circuits, clarté budgétaire, souplesse dans la mise en oeuvre.

2.2. UN DISPOSITIF A DEUX ETAGES POUR L'ACCESSION DANS LE NEUF

A côté du programme PAP de 35 000 logements, il est donc proposé de créer un mécanisme de prime, qui se substituerait, pour ses bénéficiaires, à l'actuelle réduction d'impôt (égale pendant 5 ans à 25% des intérêts, plafonnés à 40000F pour un couple marié, soit 10 000 francs par an pendant 5 ans). Le montant de la prime pourrait donc être équivalent, de 50000 F en moyenne, versée en une seule fois. Dès lors que cette prime se substituerait à la réduction d'impôt, il est possible de situer relativement haut le plafond de ressources pour en bénéficier ⁸.

Le niveau choisi pourrait être le plafond de la 8ème tranche du barème de l'impôt sur le revenu (imposée au taux marginal de 33,6%) et le nombre de primes versées de 25 000 primes, dès 1993 si possible.

Le montant de la prime reste, conformément à l'équité, très inférieur au cumul des aides dont bénéficieraient les accédants en PAP (subvention du PAP, exonération de la taxe foncière, APL, réduction d'impôt), comme le montrent les chiffres cités en annexe 4.1.

Cumul actualisé (en milliers de francs) des aides à l'accession dans le neuf selon le revenu (ménage avec deux enfants, zone 2)

REVENU (en nombre de SMIC)	2	2,5	3	3,5	4
Conjoint inactif	146	109	30<*>	44	38
Conjoint actif	148	110	87	88	38<*>

<*> à partir de 4 SMIC (si les 2 conjoints travaillent), de 3 SMIC (si un seul travaille), les ménages sont au dessus du plafond PAP

⁸Ce qui est cohérent avec le souci d'affecter ces primes en priorité dans les zones de marché tendu, où les besoins en logements sont les plus importants mais où les prix restent élevés.

Le coût budgétaire de la prime proposée serait de 1,25 milliard de francs, qui seraient en quelque sorte "auto-gagés" par le renoncement à la réduction d'impôt des bénéficiaires. Le tableau ci-dessous montre cet équilibre qui n'intervient cependant qu'au bout de 5 années, la "bosse budgétaire" atteignant 1 milliard de francs la deuxième année.

(millions de francs)

ANNEES	1	2	3	4	5	6
Coût de 25 000 primes	652	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250
Non versement de l'aide fiscale aux bénéficiaires		250	500	750	1 000	1 250
Total	625	1 000	750	500	250	

Il ne serait pas anormal en contrepartie de réaliser des économies sur les revenus les plus élevés, pour lesquels les réductions d'impôt sont probablement de peu d'effet.

Il faut donc ouvrir la perspective d'une suppression des réductions d'impôt pour l'accession dans les tranches supérieures du barème de l'IR (10ème et 11ème tranche ainsi qu'une partie sans doute de la 9ème tranche).

Dans la conjoncture actuelle, cette suppression est inopportune pour ce qui concerne la construction neuve (mais il convient d'engager rapidement une évaluation pour savoir si ces aides modifient effectivement le comportement des accédants les plus aisés). La suppression peut cependant intervenir rapidement pour les accédants dans l'ancien. Elle pourrait rapporter au bout de 5 ans entre 0,5 et 1 milliard de francs selon le seuil de revenus choisi dans la 9ème tranche.

3. LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

3.1. MAINTENIR L'EFFORT D'INVESTISSEMENT

Les tensions sur le parc locatif social, rappelées au chapitre 1, nécessitent une action sur l'ensemble des segments du marché du logement : la préservation du parc locatif privé, et plus particulièrement celui à caractère social pour laquelle des propositions viennent d'être faites, la possibilité de dynamiser l'accession à la propriété des catégories à revenu intermédiaire (avec une prime facilitant la construction neuve là où les besoins sont importants) sont autant d'éléments qui devraient contribuer à la détente générale du marché.

L'effort d'investissement accru depuis quelques années dans le secteur locatif social mérite par ailleurs d'être poursuivi. Il restera beaucoup à faire en matière de réhabilitation et de remise à niveau d'entretien du parc HLM, y compris après 1995, échéance du programme ambitieux de réhabilitation d'un million de logements sociaux, mais date à laquelle la réhabilitation du parc social ne sera pas achevée. Il sera nécessaire aussi de faire mieux, à partir des enseignements qu'apporte l'évaluation de cette politique, engagée dans le cadre du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques, et dont le rapport final sera remis très prochainement.

L'effort réalisé en matière de PLA ne doit pas non plus être relâché, au vu de la situation dans de nombreuses agglomérations. Une meilleure adaptation au contexte local est cependant nécessaire, et le PLA n'est pas toujours la réponse la plus appropriée aux problèmes qui apparaissent. C'est pourquoi des propositions de modulation des paramètres de l'aide, et de fongibilité des crédits d'aide à la pierre, seront présentées dans le chapitre 6 consacré aux politiques locales de l'habitat.

Le maintien de l'effort d'investissement dans le parc locatif social suppose à l'évidence que soit conforté son dispositif spécifique de financement. L'importance de ce problème, qui a été à l'origine de la présente mission, justifie qu'il fasse à lui seul l'objet du chapitre suivant.

La vente de logements sociaux souvent présentée comme un des moyens de financer l'investissement nécessaire. Elle est un des moyens permettant ce qu'on a appelé la "respiration" du parc HLM, en contrepartie du réinvestissement de son produit par les organismes. Elle doit s'intégrer à ce titre dans la politique patrimoniale des organismes et dans les politiques locales de l'habitat, dans une perspective de moyen terme.

Ce serait une vision dramatiquement myope que d'y voir un trésor caché permettant de régler des problèmes de financement à court terme.

En effet, dans une telle conception, il conviendrait de faciliter la vente des logements les mieux localisés, où des locataires bénéficient d'une certaine rente de situation et seraient tout à fait disposés à acheter leur logement, à un prix qui sera très inférieur à celui du marché même s'il permet une plus-value importante à l'organisme. Alors que la pénurie de logements locatifs accessibles à une clientèle sociale est criante dans ce type de zone, la vente systématique de logements HLM n'améliorerait certainement pas la situation et le produit de la vente ne permettrait pas l'acquisition ou la construction de logements équivalents. Mieux vaut dans ce cas, appliquer une véritable politique de surloyer qui permette de conforter le rôle social du patrimoine existant.

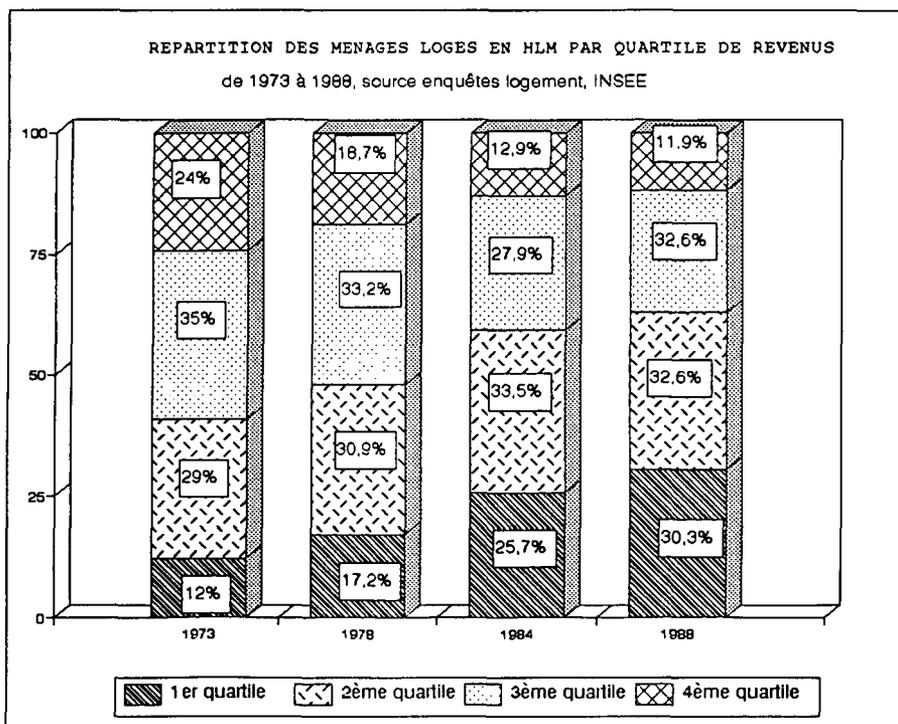
A l'inverse, il peut paraître souhaitable de recréer une certaine diversité de statuts d'occupation dans des ensembles trop exclusivement locatifs. La vente de

logements à leurs occupants peut dans ce cas être de bonne politique. Là encore, elle ne peut se faire que dans le cadre d'une politique concertée, tant le risque est grand de refaire des copropriétés dégradées. Elle n'apporterait par ailleurs, contrairement au premier cas, que peu de rentrées financières à l'organisme.

En tout état de cause, il est impératif que l'initiative de la vente reste à l'organisme bailleur et que le produit de la cession soit réinvesti : une partie de ce produit doit pouvoir alimenter un fonds régional de péréquation.

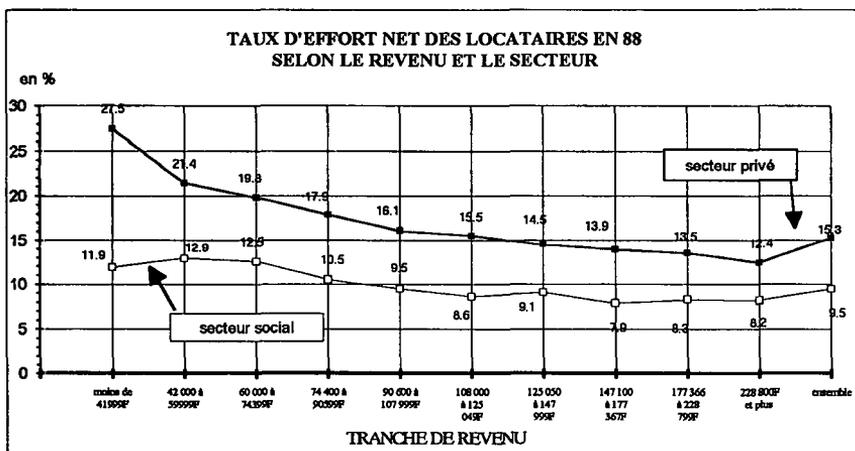
3.2. CONFORTER LE ROLE SOCIAL DU PATRIMOINE HLM

L'existence de plus de 3 millions de logements locatif sociaux constitue un atout important pour notre pays. Après avoir à l'origine été occupé en majorité par des ménages de salariés à revenus moyens, le patrimoine HLM est devenu progressivement, conformément à sa vocation sociale un lieu d'accueil des ménages les plus pauvres. La répartition des ménages en HLM selon le niveau de revenus a fortement évolué depuis 20 ans, comme le montre le graphique suivant :



Dans le quart le plus pauvre de la population, on trouvait ainsi en 1988 30,3 % de locataires HLM, contre 12 % seulement en 1973. Le revenu moyen en HLM qui était encore identique à celui de l'ensemble des ménages en 1973, lui était d'ailleurs devenu inférieur de 21 % en 1988.

Pouvoir bénéficier d'un logement HLM constitue généralement un avantage important, qui apparaît clairement si l'on compare le taux d'effort des locataires HLM et celui des locataires du parc privé, à revenu identique, tel qu'il apparaît au vu des résultats de l'enquête logement.



Compte tenu des tensions accrues sur le parc HLM déjà évoquées, il apparaît normal que les locataires qui se situent maintenant au dessus des plafonds de ressources (cf. annexe 4.2.), sans voir remettre en cause leur droit au maintien dans les lieux, acquittent un surloyer. La proposition faite ici consiste donc à rendre le surloyer obligatoire de par la loi, tout en laissant une marge d'appréciation locale pour ses modalités d'application, qui devraient cependant obéir à quelques principes :

- non application des surloyers dans certains programmes de logements sociaux, notamment ceux situés dans des opérations DSQ (des dérogations systématiques au plafond de ressources devraient même pouvoir y être accordées) ;

- définition d'un barème, en commun par les organismes bailleurs sociaux d'un même bassin d'habitat, de façon à ce que l'ensemble "loyer + surloyer" représente la même somme, dans des logements de qualité comparable, pour des ménages de revenus identiques. Cette somme devrait être déterminée en référence au loyer du marché, avec une décote variable selon le niveau des revenus et selon la localisation géographique (elle pourrait être plus forte en Ile-de-France).

Un délai devrait être accordé aux partenaires locaux pour définir les modalités d'un tel barème, qui pourraient le cas échéant être contractualisées dans le cadre des PLH. A l'issue de ce délai, il conviendrait d'apprécier l'opportunité d'appliquer un barème national, nécessairement fruste, là où des barèmes locaux n'auraient pas été définis, et cela au vu des résultats des enquêtes ressources, que les organismes devront impérativement lancer (sauf dans les programmes du type DSQ) sitôt le surloyer rendu obligatoire. Des sanctions devront être prévues au cas où des organismes refuseraient la démarche.

Quelques pistes peuvent être ouvertes pour l'affectation du produit de ce surloyer : il devrait d'abord être utilisé pour faciliter l'accès au logement des ménages à ressources modestes, plus difficile en zone de marché tendu, par exemple sous la forme d'un complément d'aide personnelle (qui sera évoqué au chapitre 6), et servir également au réinvestissement nécessaire sur le parc existant.

CHAPITRE 5

LE LIVRET A ET LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

1. L'EVOLUTION RECENTE

Le financement du logement social repose totalement sur la ressource du livret A des Caisses d'épargne. Le taux d'intérêt privilégié de 5,8 % servi aux organismes bailleurs (dont on notera qu'il représente quand même un taux d'intérêt réel de 3 points, niveau non négligeable si l'on considère les enseignements de la théorie économique sur la nécessité pour une croissance équilibrée d'une équivalence entre taux de croissance et taux d'intérêt réel) est obtenu grâce à la rémunération modérée du livret A (4,5%), à laquelle s'ajoute la rémunération des réseaux collecteurs.

Les prêts à taux privilégiés financés par le livret A représentent ainsi la principale forme d'aide de la collectivité au logement social : s'il fallait bonifier à partir d'une ressource de marché les quelque 28 milliards de francs de prêts versés annuellement, ce seraient 8 à 10 milliards de francs de subventions budgétaires qui seraient à ajouter à l'actuelle aide à la pierre.

C'est pourquoi, face à l'érosion du livret A enregistrée depuis le milieu des années 80, et accélérée depuis 3 ans, les pouvoirs publics ont d'abord interrompu progressivement l'emploi du livret A pour les prêts aux collectivités locales, puis décidé en 1990 son affectation exclusive au logement locatif social en interrompant cette fois l'alimentation privilégiée des PAP.

Ainsi, alors que 70 milliards de francs de prêts nouveaux étaient encore versés en 1984 (dont 33 milliards hors logement), il n'y en avait plus que 27 milliards de francs en 1991, au profit du seul logement : ces décisions ont ralenti l'évolution "naturelle" de l'encours des prêts (cf. annexe 5.1.). Cependant, la "décollecte" du livret A a évolué encore plus rapidement, malgré les diverses mesures prises comme le relèvement du plafond de dépôts, d'où la baisse de l'encours de livret A (la "décollecte" est supérieure aux intérêts capitalisés) que n'a pas compensé le recours à la ressource complémentaire du livret bleu du Crédit mutuel : il y a maintenant baisse du stock de dépôts adossant les prêts au logement social.

C'est pourquoi l'équilibre de bilan du livret A n'est plus atteint que par une politique favorisant les remboursements anticipés et par des cessions de créances : cette politique a permis la baisse de l'encours de prêts enregistrée depuis 1989. Les possibilités de "titrisation" ne sont cependant pas illimitées, ce qui pose le problème d'un éventuel recours direct <*> à des ressources d'emprunt pour équilibrer le bilan.

Parallèlement à cette dégradation en termes de bilan, le compte de résultats fait apparaître en revanche des excédents importants : les revenus des prêts et des placements financiers sont très supérieurs aux charges sur dépôts (intérêts servis aux épargnants et frais de collecte). La gestion du livret A a en effet bénéficié de la réussite de la politique de désinflation menée par les pouvoirs publics avec l'abaissement (le dernier en date, à 4,5 %, en 1986) du taux servi aux épargnants, alors que les prêts aux collectivités locales consentis à taux fixe continuaient à procurer des revenus élevés. Une grande partie des résultats ainsi engendrés a alimenté le budget de l'Etat, soit directement (jusqu'en 1990) pour les résultats de la Poste, soit à partir du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne : un prélèvement de l'Etat a été en effet institué dans la loi de finances pour 1984 "en rémunération du coût de la garantie qu'il apporte aux fonds du livret A". Les montants transférés depuis cette date, décidés annuellement en loi de finances, atteignent un total de 177,6 milliards de francs, selon la reconstitution effectuée par la Caisse des dépôts (cf. tableau à la fin de ce chapitre).

L'excédent des résultats est cependant en voie de réduction rapide : les prêts au logement social, dont la part dans l'encours s'accroît, ne dégagent qu'une marge quasi nulle et les cessions de créances réalisées pour équilibrer le bilan engendrent des moins values qui s'imputent sur les résultats ¹. C'est donc tout à fait légitimement que des interrogations ont été exprimées sur l'avenir du système.

¹La cession de créances à la Caisse autonome de refinancement, qui se refinance sur le marché, constitue déjà un recours à l'emprunt : elle s'effectue par ailleurs avec une décote qui compense la différence de taux d'intérêt entre la créance cédée et le marché

2. LES CONDITIONS DE L'EQUILIBRE A LONG TERME DU SYSTEME

Les conditions de l'équilibre à long terme du financement du logement social peuvent être examinées, de manière volontairement très simplifiée, à partir de la nécessité d'un équilibre du bilan du livret A et de celle d'un compte de résultat équilibré, les revenus couvrant exactement les charges :

ACTIF	PASSIF
Encours de prêts	Dépôts livret A y compris intérêts capitalisés
Actifs financiers <*>	Emprunts éventuels

<*> ces actifs sont destinés à assurer la liquidité du livret A

CHARGES	REVENUS
charges sur dépôts	Revenus des prêts
intérêts des emprunts	Revenus des actifs financiers

Il est utile de se projeter pour cet examen jusqu'à l'horizon de l'année 2005, date à laquelle l'encours de prêts sera uniquement constitué de prêts au logement social, les autres prêts ayant été soit amortis, soit "titrisés" pour faire face à la décollecte du livret A : si l'enveloppe de prêts au logement social est de 28 milliards de francs chaque année, ce qui implique déjà une certaine érosion en francs constants, l'encours de prêts au logement social atteindra 450 milliards de francs en 2005. Le taux d'intérêt moyen de cet encours serait donc le taux actuel des prêts, soit 5,8 % alors que le coût de la ressource livret A est estimé à 5,65 % (rémunération des dépôts + coût de collecte).

Dans ces conditions, l'équilibre du système en termes de bilan et de résultat implique, toutes choses égales par ailleurs, que le niveau des dépôts reste au moins égal à l'encours de prêts, le recours à l'emprunt assurant par ailleurs le ratio de liquidité souhaité.

Une chute du livret A en deçà du niveau de 450 milliards de francs déséquilibrerait donc le système. Ainsi par exemple, si la poursuite au même rythme de la décollecte actuelle aboutissait par hypothèse à un encours de livret A de l'ordre de 300 milliards de francs, le bilan simplifié du livret A pourrait se présenter ainsi :

ACTIF	PASSIF
Prêts = 450	Dépôts = 300
Liquidité = 50	Emprunts = 200

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

CHARGES	REVENUS
Charges sur dépôts = 17	Revenus des prêts = 26
Intérêts des emprunts = 18	Revenus des placements = 4,5

Soit un résultat négatif de 4,5 milliards de francs, dont il convient de noter qu'il serait précédé par d'autres résultats négatifs les années précédentes..

o
o o
o

Cet exercice permet d'énoncer simplement le problème qui se pose pour le logement social :

1) ou bien l'on parvient à maintenir l'encours de livret A à un niveau plancher de 450 milliards de francs ;

2) ou bien l'on trouve des ressources nouvelles permettant de compléter le livret A dans des conditions aussi avantageuses ;

3) ou bien l'Etat, (qui a déjà en quelque sorte provisionné les coûts ultérieurs occasionnés par la décollecte, avec le transfert réalisé depuis 1984 sur les résultats du livret A) accepte les subventions complémentaires permettant de "bonifier" les emprunts nécessaires pour continuer à prêter au logement social au même niveau qu'actuellement ;

4) ou bien ces subventions complémentaires sont recherchées auprès des autres intervenants, (certains ont pu penser aux collectivités territoriales) ;

5) ou le taux d'intérêt de l'ensemble des prêts au logement social est relevé de façon à procurer des revenus suffisants pour équilibrer la gestion du livret A. Dans l'exemple fourni ci-dessus à titre d'illustration, il faudrait théoriquement relever le taux du stock de prêts de 5,8 % à 6,8 % pour combler les 4,5 milliards de pertes évoquées. Ce qui correspondrait à une hausse d'environ 10 % de l'ensemble des loyers HLM ;

6) ou l'on réduit les prêts nouveaux au logement social de façon à ce que leur encours ne dépasse jamais celui du livret A. Compte tenu de l'inertie du système, c'est finalement assez rapidement qu'il conviendrait d'agir pour faire face à une décollecte massive. Dans notre exemple, pour que l'encours de prêts ne soit plus que de 300 milliards de francs en 2005, il serait nécessaire, soit d'arrêter les prêts au logement social en 4 ans à partir de 1998 (dans l'hypothèse où les ressources du livret A devraient se réduire à 250 milliards de francs, c'est même dès 1995 qu'il faudrait amorcer l'arrêt des prêts), soit de réduire de moitié l'enveloppe de prêts (à 14 milliards de francs) à partir de 1995.

Ce panorama a priori exhaustif des orientations possibles (qui peuvent d'ailleurs se compléter mutuellement), ne signifie certes pas qu'elles soient à mettre sur le même plan : la conviction acquise au terme de cette mission, partagée par tout le monde, est qu'il faut impérativement maintenir le financement privilégié du logement social. En particulier il ne serait pas acceptable de financer ce secteur par emprunt au taux du marché et d'en transférer la charge sur les collectivités territoriales et sur les locataires. Pour les premières, on remarquera simplement que les crédits qui leur ont été consentis à la fin des années 1970 et au début des années 1980 ont engendré la plus grande partie des résultats du livret A qui ont alimenté le budget de l'Etat. Et que l'effort à leur demander consiste d'abord dans la production de terrains à des prix compatibles avec la vocation sociale des logements HLM. Quant aux locataires, s'il est légitime de demander à certains d'entre eux un effort supplémentaire, il devrait être affecté en priorité à l'accueil de plus défavorisés et à la remise à un niveau convenable d'entretien de l'ensemble du patrimoine HLM.

Il reste à esquisser les solutions acceptables. C'est l'objet de la dernière partie de ce chapitre, alimentée par les contributions des différents acteurs du financement du logement social et par les discussions qui ont eu lieu lors des deux journées tenues au Conseil économique et social.

3. LES SOLUTIONS PRECONISEES

3.1. L'OUTIL PRIVILEGIE RESTERA LE LIVRET A

Adosser une épargne de sécurité à un investissement d'intérêt général, tel que le logement locatif social, reste une idée d'avenir. Le livret A, produit encore vivace, ne mérite pas qu'on le laisse dépérir, ceci d'autant plus qu'il apparaît aujourd'hui, à bien des égards, comme irremplaçable.

S'il a perdu depuis 10 ans sa situation hégémonique, le produit reste naturellement attrayant :

- c'est un produit simple, facile à comprendre, distribué par des réseaux bénéficiant d'une couverture exceptionnelle du territoire ;

- c'est un produit particulièrement sûr : il bénéficie de la plus forte des garanties et permet d'épargner sans risques, sans disposer de compétences financières ou d'informations particulières ;

- c'est aussi un produit exonéré d'impôts : certes, les OPCVM monétaires jouissent également d'un large privilège dans ce domaine, encore qu'il ait été récemment réduit lorsqu'il s'agit d'OPCVM de capitalisation, mais en bénéficiant pleinement peut conduire à une immobilisation de l'épargne.

- le livret A enfin, est liquide.

Les qualités naturelles du produit expliquent pourquoi le taux de sa rémunération peut rester inférieur à la rémunération courante des capitaux collectés sur le marché financier, mais dans certaines limites qui sont actuellement dépassées.

Le livret A reste par ailleurs un produit vivace : la baisse nette de l'encours constatée depuis quelques années masque une réalité beaucoup plus complexe. Certains épargnants retirent, d'autres déposent. Des livrets s'ouvrent chaque jour.

Il existe en France un nombre total de livrets de 48 millions, la moitié soit 24 millions de livret sont "actifs", c'est-à-dire qu'ils ont fait l'objet d'au moins deux mouvements depuis 6 mois. A titre de comparaison, il n'existe que 6 millions de porteurs d'OPCVM.

Par ailleurs, malgré les sollicitations en faveur de produits concurrents, on observe qu'un grand nombre d'épargnants n'effectuent quasiment aucun mouvement sur leur compte, bien que celui-ci présente un solde élevé, auxquels il faut ajouter ceux qui s'empressent de répondre à toutes les augmentations de plafond.

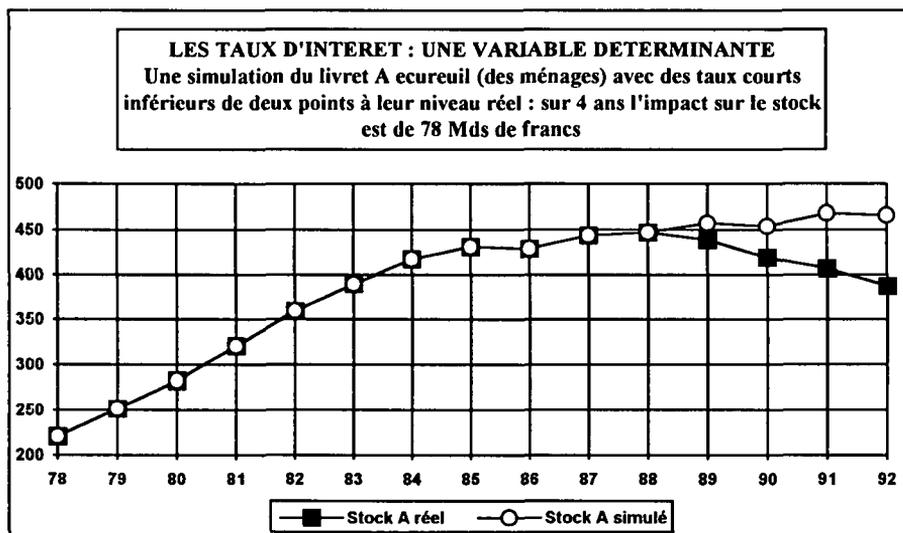
Tous ces déposants continuent de faire confiance au livret A, comme épargne de précaution.

L'écart de taux avec les produits concurrents (OPCVM monétaires) est cependant trop élevé. Les avantages naturels du livret A font que l'écart des rémunérations peut sans doute atteindre, sans danger excessif pour sa compétitivité, 3 % mais pas 5 % comme on le connaît depuis quelques années.

Certes la rémunération en termes réels du livret A n'a jamais été aussi élevée qu'aujourd'hui, surtout si on la compare aux périodes de très forte inflation, mais cet argument n'a pas de portée pratique dans les conditions de l'économie réelle, où les épargnants comparent des offres immédiates

L'amplitude de l'écart de taux provoque de surcroît un effet d'inhibition dans les réseaux collecteurs : le souci du service rendu à la clientèle peut faire hésiter les guichetiers à "vendre" le livret A dans les conditions actuelles.

Les études économétriques menées par le CENCEP confirment que la différence entre le taux du marché monétaire et celui du livret A constitue de plus en plus la variable d'arbitrage dominante ², et que le rôle est de plus en plus négatif depuis 1984-85 environ. Une simulation a été réalisée de l'évolution qu'aurait eu le livret A Ecureuil si les taux courts avaient été depuis 4 ans inférieurs de 2 points à leur niveau réellement observé : le stock du livret A Ecureuil serait supérieur de 78 milliards de francs à leur niveau d'aujourd'hui, chiffre qui, extrapolé à la Poste, conduit à estimer que l'encours total de livret A aurait été accru de 120 milliards de francs.



²même si le livret A souffre aussi de l'évolution de l'économie : les catégories les plus touchées par la crise ponctionnent leur épargne pour maintenir leur niveau de consommation

Ceci amène à s'interroger sur les perspectives de l'évolution des taux d'intérêt à court terme. S'ils ne devaient pas baisser dans les prochains mois le risque serait grand de voir s'accélérer encore la décollecte : une action sur l'écart de taux apparaît alors indispensable, en jouant, soit sur la rémunération du livret A, soit sur celle des OPCVM. Les pistes de solution seront proposées plus loin.

3.2. UNE VOIE TROP PERILLEUSE, LA BANALISATION DU LIVRET A

La possibilité offerte à tous les réseaux de distribuer un livret d'épargne défiscalisé dans les mêmes conditions que le livret A a pu être présentée comme une solution permettant d'accroître les ressources disponibles pour le logement social. Séduisante a priori, cette orientation se heurte à des obstacles majeurs, même si elle devait prendre la forme "douce" d'un relèvement du plafond CODEVI avec affectation au logement social du surcroît de ressources ainsi collecté. En effet, si la centralisation de la ressource n'est pas totale, le risque est trop grand de perdre du côté des réseaux traditionnels ce que l'on gagnerait par la banalisation. Si, au contraire, l'affectation se fait à 100 % au profit du logement social, dans les mêmes conditions de rémunération des réseaux que celles consenties actuellement à la Poste et à l'Ecureuil, le produit a toutes chances de ne pas intéresser les autres établissements : l'importance des opérations de gestion sur livret A est telle qu'il ne serait pas rentable, sauf à en faire un produit d'appel destiné à attirer une partie de la clientèle des réseaux traditionnels avant de l'orienter vers d'autres produits. La concurrence entre réseaux jouerait alors nécessairement en défaveur des épargnants les plus modestes. Un chiffre illustre ce propos : dans le réseau de la Poste, 55 % des livrets provoquent 38 % des opérations et ne représentent que 0,7 % des dépôts. Il témoigne du rôle social que joue le livret A : il assure sans doute l'accès à la citoyenneté financière des plus défavorisés. Cette fonction, coûteuse en gestion, ne pourrait être assurée dans les mêmes conditions par les autres réseaux.

3.3. UN IMPERATIF : PROGRAMMER L'ARRET DU PRELEVEMENT DE L'ETAT

Il n'est pas du tout anormal que l'Etat ait affecté au budget depuis 1984 une partie des résultats du livret A au lieu de les laisser au Fonds de réserve de garantie des caisses d'épargne. Ce "prélèvement" correspondait à la rémunération d'un service et, s'il n'avait pas été effectué, le déficit budgétaire supplémentaire ainsi engendré aurait dû être couvert de façon plus coûteuse. La dette publique serait plus importante, sans doute de 200 milliards de francs, dont on retrouverait l'équivalent en contrepartie à l'actif des fonds de réserve.

Il n'est cependant plus possible, avec la décollecte actuelle, d'assurer les mêmes volumes de prêts tout en laissant l'Etat prélever les résultats dans les mêmes conditions. L'importance des garanties déjà prises depuis 1984, est telle, au regard des montants de livret A à garantir, qu'elle justifie l'arrêt du prélèvement, dès lors que celui n'est plus compatible avec l'équilibre du système. Il serait donc logique que les résultats actuels servent à provisionner le coût du refinancement des nouvelles générations de prêts, au cas où il s'avérerait nécessaire de recourir à des emprunts pour compléter la ressource du livret A.

3.4. UNE ACTION NECESSAIRE SUR LES OPCVM MONETAIRES

L'ampleur des perturbations introduites dans les comportements d'épargne par les OPCVM monétaires, pratiquement défiscalisées jusque cette année, commence à être mieux perçue. Même si la prudence est de mise face à un encours qui représente 1 200 milliards de francs, un rééquilibrage devient nécessaire. Il a commencé à être amorcé avec la baisse, dans la loi de finances pour 1993, du seuil de cessions imposable aux plus values. C'est cependant encore un montant de 2,5 millions de francs qu'il est possible de détenir en franchise d'impôt, avec un revenu réel de 6 % par an récupérable sous forme de cession de parts de 150 000 francs par an, et donc non imposé. La possibilité de préserver la valeur d'un tel patrimoine tout en bénéficiant d'un revenu net d'impôt égal à trois fois le SMIC choque l'équité, et contraste avec le traitement réservé aux propriétaires bailleurs qui assurent le service du logement. C'est pourquoi il est indispensable de poursuivre la voie engagée cette année de l'abaissement du seuil de cessions imposable, et d'augmenter le taux d'imposition de ces cessions. Davantage encore qu'au livret A, ces mesures seraient favorables à l'investissement immobilier, durement touché par la concurrence des placements de type OPCVM (cf. chapitre 4). Elles procureraient par ailleurs une appréciable marge de manoeuvre budgétaire.

3.5. UNE RESSOURCE COMPLEMENTAIRE, LES DEPOTS DES NOTAIRES

Les fonds des notaires actuellement déposés à la Caisse des dépôts et consignations sont susceptibles de procurer une ressource complémentaire pour le logement social. Les résultats du placement de ces fonds qui seraient de l'ordre de 2 milliards de francs et sont actuellement utilisés par la section générale de la Caisse, pourraient, en cas de besoin, servir à bonifier un recours à l'emprunt.

3.6. UNE ACTION DE RENFORCEMENT DU LIVRET A

L'importance de l'écart de rendement entre le livret A et les OPCVM monétaires avait conduit au printemps dernier les établissements collecteurs à préconiser l'instauration d'une "prime de fidélité", finalement non retenue, en raison notamment du signal négatif qu'elle aurait représenté par rapport à la perspective de baisse des taux. Cette idée ne prend effectivement son sens que dans la perspective où la baisse des taux se ferait attendre. Un complément exceptionnel de rémunération pourrait dans ce cas être versé aux épargnants sous certaines conditions, et à titre temporaire. Une telle notion de prime "biodégradable", c'est-à-dire destinée à se réduire au fur et à mesure de la baisse des taux courts, mérite un examen attentif.

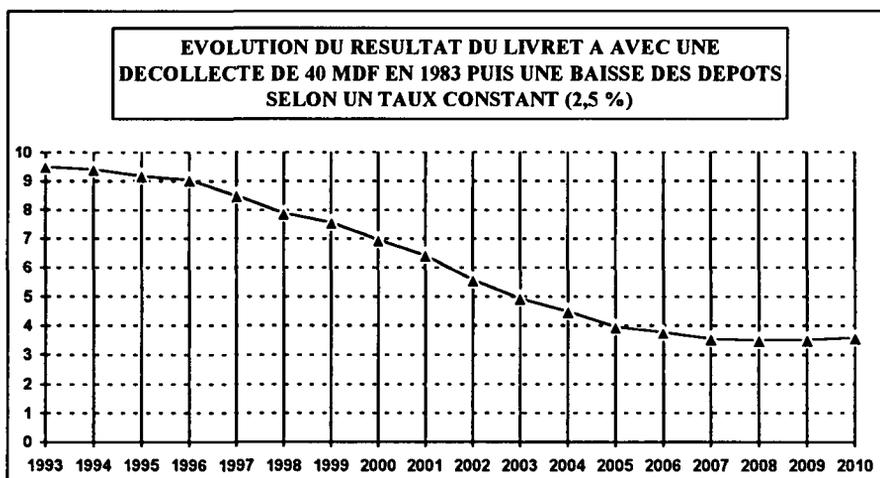
Deux formules ont été évoquées avec les responsables des réseaux collecteurs. La première, la "prime de fidélité" proposée au printemps 1992, consistait à accorder, à l'issue d'une année n, 2 points de rémunération supplémentaire aux déposants, assis sur l'encours moyen de l'année n-1, à condition que l'encours moyen de l'année n soit égal au moins 109 % de celui de n-1. Son coût était évalué par la Caisse des dépôts à 7 milliards de francs.

Une deuxième formule a été évoquée : elle consisterait à différencier la rémunération en fonction du montant du dépôt. La tranche inférieure à 25 000 F resterait rémunérée à 4,5 %, celle comprise entre 25 000 F et 50 000 F bénéficierait d'un complément de 0,5 %, enfin la fraction des dépôts supérieure à 50 000 F aurait un intérêt supplémentaire de 1,5 %, voyant ainsi son rendement porté à 6 %, soit un niveau très acceptable au regard des placements concurrents. Une telle différenciation est adaptée aux fonctions distinctes que remplit le livret A selon son niveau : il est en effet normal qu'un dépôt inférieur à un certain montant, qui joue pratiquement le rôle d'un compte à vue, soit assez faiblement rémunéré, alors que les dépôts importants ont une rotation plus faible, et remplissent une fonction d'épargne plus longue. Cette formule de prime aurait un coût évalué (à partir des calculs du CENCEP) à 3 milliards de francs, et pourrait avoir un impact important au vu des sondages réalisés.

L'idée d'un complément de rémunération ne doit donc pas être abandonnée, dès lors qu'il apparaîtrait clairement que le complément serait temporaire, et que les modalités choisies le seraient de façon à "maximiser" le supplément de collecte ainsi engendré³. L'objectif devrait être d'assurer une moindre décollecte du livret A grâce à l'effet direct de la mesure et aux effets induits sur le dynamisme commercial des réseaux distributeurs. Le caractère limité de cet objectif fait qu'il ne devrait donc pas être considéré comme une tentative de modifier par trop les conditions de concurrence entre réseaux.

o
o o
o

En conclusion, l'équilibre du système peut être atteint avec une réduction de la décollecte à 40 milliards de francs en 1993, puis une érosion lente des dépôts au taux constant de 2,5 % (qui aboutit notamment à un encours de dépôts de 470 milliards de francs en 2005) C'est ce que montrent les simulations réalisées par la Caisse des dépôts et présentées sur le graphique ci-dessous. C'est à cet objectif qu'il convient de parvenir.



³Le complément de rémunération viendrait en effet diminuer le résultat du livret A : mieux vaudrait avec ces résultats bonifier une ressource de marché si le supplément de collecte devait s'avérer insuffisant

ESTIMATION DU PRELEVEMENT BUDGETAIRE SUR LES RESULTATS DU LIVRET A
(en milliards de francs)

ANNEES	DEPOTS LIVRET A AU 31.12	PRELEVEMENT		
		FRGCE	CNE ET FRGCNE <1>	TOTAL
1983	615,2			
1984	659,2	7,4	2,0	9,4
1985	645,4	7,7	4,6	12,3
1986	653,3	10,0	7,2	17,2
1987	677,6	10,1	9,9	20,0
1988	694,3	10,1	10,8	20,9
1989	690,7	11,7	9,5	21,2
1990	669,3	11,0	9,6	20,6
1991	650,2	10,5	11,5	21,9
1992	619,4 <*>	12,7	5,0	17,7
1993	587,3 <*>	11,5	4,9	16,4
Total		102,7	74,9	177,6

source : Caisse des dépôts et consignation

<*> De 1983 à 1990, les prélèvements sur la CNE ont été reconstitués en retranchant du montant du résultat intégralement prélevé la commission théorique de La Poste calculée au taux actuel de 1,30 % des dépôts. A partir de 1991, ce sont les chiffres réels qui sont pris en compte.

<*> Estimation basée sur un décollecte annuelle de 60 milliards de francs.

CHAPITRE 6

VERS DE VERITABLES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

Le financement public du logement reste aujourd'hui de la compétence de l'Etat. Les "produits" d'aide à la pierre (PLA, PAP, PLS., etc.) sont ainsi définis au niveau national, de même que les barèmes des aides personnelles. La distribution des crédits d'aide à la pierre s'effectue selon une procédure déconcentrée : répartition des crédits entre les régions en fonction de critères précis, puis répartition entre les départements sous la responsabilité du Préfet de région et choix des opérations, par le Préfet de département.

Un effort important a été réalisé depuis plusieurs années pour que les directions départementales de l'équipement deviennent de véritables animateurs des politiques locales d'habitat et pour que la programmation des aides à la pierre, qu'elles préparent, corresponde le mieux possible aux besoins locaux. Des marges de souplesse ont notamment été ouvertes dans le locatif social avec l'instauration de la "fongibilité" entre PLA et PALULOS.

Un partenariat de fait s'est instauré par ailleurs avec les collectivités territoriales, auxquelles les compétences en matière d'urbanisme et de foncier ont été transférées : nombre d'opérations ne pourraient se faire sans leur intervention et des expériences de modulation de la subvention PLA ont été réalisées avec une participation financière directe des collectivités. Le logement apparaît ainsi de plus en plus comme une compétence partagée, sans pour autant que les rôles de chacun des partenaires aient été suffisamment clarifiés, sans pour autant qu'existent toujours les moyens d'adapter les politiques nationales aux spécificités locales.

De nombreuses critiques sont donc adressées au système actuel qui a beaucoup de difficultés à répondre à l'hétérogénéité croissante des marchés locaux.

C'est le cas en particulier du principal élément d'adaptation, celui que constitue l'existence de trois zones géographiques permettant de différencier les conditions d'octroi des aides et leurs modalités de calcul.

Force est de constater qu'il n'est plus approprié à la réalité des marchés les plus tendus. Calibrés avec le souci de peser sur les prix, et par voie de conséquence le niveau des aides, les paramètres du système (prix témoins, prix de référence, plafonds de loyers PLA, loyers de référence pour le calcul de l'APL) ne sont plus forcément adaptés dès lors que le logement social dans son ensemble a perdu sa capacité à peser sur les prix et qu'il subit lui même au contraire la montée des prix du foncier. En sens inverse, les mêmes paramètres apparaissent parfois surdimensionnés dans certains marchés détendus où l'on a pu parfois accuser le logement social de faire monter les prix.

La fongibilité, quant-à-elle, actuellement limitée aux aides au logement locatif social, ne permet pas toujours aux acteurs locaux d'arbitrer entre les différents besoins même si les services de l'Etat s'efforcent de jouer au mieux de la palette des différents produits. Elle fait elle-même l'objet de critiques dans la mesure où, dans certaines agglomérations où les besoins de logements neufs sont importants, elle a conduit à retarder les programmes de réhabilitation pour privilégier les PLA jugés indispensables.

L'ensemble des critiques adressées au système actuel débouche parfois sur une demande de décentralisation pure et simple de la compétence du logement social que l'Etat a conservée.

Une autre solution apparaît à tous égards préférable :

- un pouvoir d'appréciation accru donné aux représentants locaux de l'Etat ;
- la clarification des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales, sur la base d'une compétence globale sur le foncier des collectivités territoriales et d'une compétence de l'Etat sur le financement des constructions ;
- La négociation locale, sur la base d'un diagnostic approfondi partagé par l'ensemble des acteurs, des adaptations nécessaires pour les paramètres des aides, et de leurs conséquences financières ;
- l'engagement des partenaires concrétisé dans un vrai contrat.

1. LES OBSTACLES A LA DECENTRALISATION

Ceux ci sont de plusieurs ordres :

- le niveau qui serait le plus pertinent pour une décentralisation de la compétence logement est celui de l'agglomération ou du bassin d'habitat, qui n'existe encore que peu dans le cadre actuel de l'organisation territoriale ; or, tout autre niveau en particulier régional poserait les mêmes problèmes d'adaptation locale que le système actuel ;

- certaines composantes majeures de l'aide au logement ne sont guère décentralisables comme le livret A ou les aides à la personne, largement financées par les régimes sociaux ;

- les aides techniquement le plus faciles à décentraliser sont les aides à la pierre ; or, celles-ci ne sont qu'une partie, la plus faible, du système d'aides, qui conditionne cependant les aides beaucoup plus importantes que constituent l'aide personnelle et l'aide de circuit liée au livret A. Ces trois types d'aide sont indissolublement liées dans le cas du PLA : en cas de décentralisation des aides à la pierre, l'Etat pourrait difficilement accepter de subir les conséquences financières de décisions prises en dehors de lui, et serait au contraire enclin, compte tenu de sa contrainte budgétaire et des difficultés du livret A, à favoriser un transfert de charges vers l'aide à la pierre décentralisée ;

- les problèmes que poserait la répartition d'une sorte de "dotation globale d'habitat" regroupant les actuelles aides à la pierre seraient à l'évidence au moins aussi complexes que ceux rencontrés actuellement, et d'autant plus complexes que le niveau territorial de la compétence transférée serait proche du niveau le plus pertinent, celui du bassin d'habitat ;

- surtout, le rôle du logement dans la cohésion sociale et dans les équilibres territoriaux exige l'intervention de l'Etat, garant de la solidarité, seul à même de lutter contre les égoïsmes locaux : la responsabilité fondamentale doit donc rester à l'Etat.

2. LES CONDITIONS D'UNE ADAPTATION LOCALE DES AIDES

Les paramètres des aides à la pierre, on l'a dit, ne sont sans doute plus réalistes en zone de marché tendu :

- les prix témoins et les prix de référence ne tiennent pas suffisamment compte de la réalité du coût des opérations : pour boucler celles-ci, l'apport des collectivités locales est donc de plus en plus indispensable, ... et le rôle respectif des différents acteurs de moins en moins clair ;

- les plafonds de loyers PLA sont souvent considérés comme insuffisants pour équilibrer le coût des opérations ; ils sont également, dans ce cas, très sensiblement inférieurs au loyer du marché ;

- les loyers de référence pour le calcul de l'APL sont cependant souvent dépassés par les loyers pratiqués en PLA ou en logement réhabilité, laissant ainsi à la charge des locataires une partie du loyer qui n'est pas couverte du tout par l'APL ;

- la cherté des loyers de marché les rend inaccessibles à de nombreux ménages aux revenus pourtant supérieurs aux plafonds de ressources : ceux-ci peuvent apparaître dès lors insuffisants.

Cette réalité doit être prise en compte, en permettant une modulation locale des paramètres. Elle oblige dans ce cadre à reposer au plan local le problème du compromis social et financier que constitue la politique du logement.

La modulation est en effet susceptible d'aboutir :

- à une augmentation de l'aide de l'Etat : ce sera le cas si le prix de référence est augmenté ;

- à un ciblage moins social des programmes, qui serait la conséquence logique d'une augmentation des loyers plafonds et des plafonds de ressources, surtout si le loyer de référence pour le calcul de l'APL reste inchangé : les logements deviendraient inaccessibles à des ménages à revenus trop faibles et seraient ouverts en contrepartie à des catégories moyennes bénéficiant alors d'une certaine rente de situation.

Pour éviter une dérive qui serait inacceptable, un équilibre est donc à trouver, au plan des apports financiers des différents partenaires d'une part, au plan de l'occupation sociale des logements d'autre part.

L'adaptation aux situations de marché tendu doit ainsi avoir pour corollaire :

- l'application du surloyer aux ménages dépassant l'ancien plafond de ressources mais qui auraient accès au parc HLM après une augmentation de ce plafond décidée localement ;

- l'instauration d'un complément local d'aide personnelle, qui viendrait compenser la partie du loyer situé au delà du plafond PLA, dès lors que celui-ci serait augmenté : ce complément pourrait être financé en partie par le produit du surloyer, mais aussi par les collectivités locales dans des conditions à déterminer ;

- la définition de politiques de peuplement évitant qu'une modulation à la hausse des paramètres des aides s'effectue au détriment des catégories sociales les plus défavorisées.

- un effort des collectivités locales pour développer un parc adapté au logement des plus démunis.

Ces orientations ouvriraient d'importantes marges de manoeuvre au plan local. Elles ne peuvent se concevoir que dans le cadre de politiques locales d'habitat, définies au niveau intercommunal sur la base d'un diagnostic approfondi, partagé par l'ensemble des acteurs, et faisant l'objet d'engagements contractuels. Les programmes locaux de l'habitat (PLH) doivent en fournir le cadre.

3. DES OUTILS DE CONNAISSANCE A AMELIORER

Le groupe technique "Politiques locales de l'habitat" réuni dans le cadre de la préparation du 11ème Plan et présidé par M. Bernard SELIGMANN, a rappelé notre insuffisante connaissance des situations locales.

L'engagement de l'Etat dans un processus de contractualisation des aides et de modulation de leurs paramètres suppose que le diagnostic qui fonde l'action locale soit autre chose qu'une simple compilation de données hétéroclites : il doit permettre de comprendre réellement le fonctionnement du marché local, et notamment les articulations entre l'ensemble de ses segments. Malgré les progrès réalisés sur un certain nombre de sites, trop rares sont encore les agglomérations qui disposent des outils nécessaires. Il devient urgent de compléter l'appareil statistique, trop essentiellement axé jusqu'ici sur le suivi et la connaissance de l'activité de construction, par des enquêtes ménages locales, bâties sur le modèle des enquêtes nationales de l'INSEE, et assurant une information fiable, cohérente, reproductible et comparable d'un site à l'autre. Les observatoires des loyers, et éventuellement des prix, doivent également être développés.

De telles enquêtes, de tels observatoires, ont un coût, de même que les études nécessaires si l'on veut comprendre le fonctionnement du marché et déterminer les segments précis où agir pour assurer au mieux la régulation d'ensemble. Il est le prix à payer pour assurer une meilleure efficacité d'ensemble du système, la condition pour que des partenaires puissent s'engager localement en pleine connaissance de cause, et faire jouer, dans ce secteur qui ne sera jamais un marché comme les autres, la "main visible" du PLH.

4. UNE FONGIBILITE GENERALISEE DES CREDITS

La volonté d'agir localement sur les segments du marché les plus appropriés peut se heurter à la répartition prédéterminée des différentes lignes budgétaires au niveau départemental, telle qu'elle est issue du processus de programmation des crédits. La fongibilité instaurée entre PLA, PALULOS et crédits de surcharge foncière n'offre pas un élément de souplesse suffisant dès lors qu'il apparaîtrait par exemple opportun d'arbitrer localement en faveur de la réhabilitation du parc privé ou de l'accession à la propriété. Il est donc souhaitable que les services déconcentrés de l'Etat puissent répartir au mieux les aides entre les diverses formes d'intervention possibles, dans le cadre souhaité d'une contractualisation des engagements des partenaires.

La fongibilité de l'ensemble des aides à la pierre apparaît seule susceptible de fournir aux services déconcentrés de l'Etat les souplesses nécessaires.

Elle se heurte à des difficultés de plusieurs types :

- difficultés techniques comme le caractère actuellement indissociable de la subvention et du prêt PAP ; ce sont ainsi des enveloppes de prêts, et non des dotations budgétaires qui sont actuellement déléguées aux Préfets de région, puis de département. Ces difficultés doivent être étudiées de près en vue de les surmonter, par exemple par une déconnection de la subvention et du prêt du même type que celle réalisée en 1988 pour le PLA. On notera à ce sujet que le mécanisme de prime à l'accession proposé plus haut est susceptible de s'intégrer immédiatement dans un dispositif de fongibilité élargie.

- difficultés budgétaires : les aides à la pierre n'ont pas toutes les mêmes conséquences budgétaires, certaines n'ayant pratiquement qu'un coût de trésorerie (comme la prime à l'accession qui se substituerait à la réduction d'impôt), d'autres induisant des dépenses d'aide personnelle et un tirage sur le livret A. L'arbitrage national entre ces aides ne peut donc résulter simplement des choix effectués localement ;

- difficultés de nature institutionnelle, soulevées notamment par les représentants du mouvement HLM, qui font observer que les obligations liées aux aides ne sont pas les mêmes entre le secteur social et le secteur privé et préfèrent le maintien de deux lignes budgétaires, l'une pour le secteur privé, l'autre pour le secteur social. La fongibilité généralisée appellerait par ailleurs une modification très profonde des fonctions de l'ANAH.

Ces questions délicates méritent à l'évidence un débat plus approfondi. Elles peuvent trouver des solutions. On rappellera ainsi que la fongibilité pour le logement locatif social n'empêche pas l'affichage d'objectifs nationaux distincts pour le PLA et la PALULOS alors que cet affichage est apparemment contradictoire avec la logique même de la fongibilité... La répartition régionale de la ligne fongible s'effectue d'ailleurs à partir d'une ventilation des programmes théoriques PLA et PALULOS, la fongibilité reprenant ensuite ses droits à chaque niveau de répartition. C'est pourquoi les problèmes soulevés ne doivent pas dissuader de s'engager dans la voie préconisée ici, tant les avantages procurés par la fongibilité sont évidents comme la possibilité par exemple d'arbitrer plus facilement, en zone rurale entre le PLA et la réhabilitation du parc ancien.

La fongibilité ne doit pas conduire, dans le débat sur la politique du logement, à masquer le caractère très concret des interventions nécessaires de l'Etat ; afficher un objectif de 90 000 PLA et 200 000 PALULOS n'a pas le même sens que d'indiquer le montant exact des crédits disponibles sur le chapitre 65-48 article 10. Et elle ne dispensera pas du débat sur l'effort global à consacrer au logement, et sur les modalités de sa répartition sur le territoire. C'est à ce niveau que le débat doit être replacé, face aux critiques inévitables sur la fongibilité comme moyen de gérer la pénurie...

5. LES RESPONSABILITES DES PARTENAIRES LOCAUX

La contractualisation des engagements suppose au préalable une clarification des responsabilités.

La responsabilité première des collectivités territoriales et en premier lieu des communes, maîtresses de l'utilisation des sols est, à l'évidence, l'élaboration et la conduite d'une politique foncière qui permette de sortir de la tenaille où le logement se trouve pris.

Leur intervention au profit du logement social est déjà importante. Une étude réalisée dans le cadre d'une mission confiée par le ministre de l'équipement et le ministre du logement à M. l'ingénieur général André TALMANT évalue ainsi à 4 milliards de francs l'aide implicite apportée au PLA, au regard des coûts fonciers observés sur le marché : ce montant de la part non financée de la charge foncière des PLA, est à comparer avec celui de 3,2 milliards de francs correspondant aux charges foncières effectivement financées par le PLA et avec celui de 2,6 milliards de francs inévitablement correspondant à la charge foncière de référence. Au delà de cette évaluation macro-économique, les exemples abondent de collectivités territoriales intervenant fortement, comme la ville et le district de Rennes, où il n'y pas de charges foncières vendues à plus de 40 % de la charge foncière de référence.

Le dégonflement de la bulle spéculative, s'il rend plus difficile la fourniture de terrains pour le logement social au moyen des péréquations opérées dans les ZAC, offre en revanche des opportunités foncières qu'il convient de savoir saisir. Encore faut-il pouvoir financer le coût d'un portage de terrains à caractère préopérationnel, sur une durée qui peut s'étendre de 3 ans à 7 ans, au moment où ce coût est renchéri par les taux d'intérêt réels. C'est pourquoi l'instrument financier permettant ce portage, qui doit être mis à la disposition des communes, ne peut avoir qu'un champ territorial beaucoup plus vaste. La responsabilité de la politique foncière qui doit être affichée plus clairement comme celle des communes doit donc s'accompagner d'une intervention des autres collectivités, y compris l'Etat, pour fournir les moyens d'une telle politique. Les contrats de plan Etat/Région peuvent être l'occasion de cette mise en commun de moyens au service des communes, notamment au travers des Etablissements Publics Fonciers.

Les engagements de l'Etat au titre des crédits d'aides à la pierre, l'éventuelle modulation à la hausse des prix de référence ou des plafonds de loyer (qui renvoie à un certain échec des politiques foncières menées auparavant au plan local) doivent donc s'accompagner d'engagements précis des collectivités territoriales en matière foncière. Faute d'intervention suffisamment en amont, au plan de la politique foncière, il ne serait pas illogique que les collectivités territoriales contribuent à financer les compléments d'aide personnelle dont la création a été recommandée plus haut. Une telle intervention, qui serait dans certains cas plus efficace qu'une aide directe à l'investissement, devrait être strictement définie, notamment pour éviter tout transfert de charges à l'occasion de l'actualisation des barèmes nationaux.

La baisse indispensable des droits de mutation, peut également passer par des politiques plus élaborées des collectivités territoriales, essentiellement les départements, qui ont maintenant la possibilité de décider l'exonération d'une tranche de 300 000 F.

Il conviendrait de leur ouvrir des marges de manoeuvre supplémentaires en leur permettant de moduler plus finement une politique d'exonération (par exemple en la limitant aux accédants couverts par le FGAS, ou aux bailleurs s'engageant à conventionner leur logement, etc.).

Modulation des paramètres des aides à la pierre, fongibilité des crédits, politique foncière, création de compléments locaux d'aide à la personne, ouvriraient ainsi un vaste champ pour la négociation locale des PLH, avec la contractualisation qui s'ensuivrait des engagements des partenaires.



PRESENTATION DES PROPOSITIONS

1. LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

1.1. L'effort d'investissement sur le parc locatif social doit être poursuivi.

1.2. Le financement du logement social, menacé à moyen terme par la décollecte du livret A a besoin d'être stabilisé :

... le livret A, dont il serait trop périlleux de banaliser la distribution, en restera l'outil privilégié ;

... mais ses résultats ne doivent plus alimenter le budget de l'Etat : les sommes déjà prélevées suffisent à rémunérer la garantie que l'Etat apporte au livret A ;

... le livret A peut être complété par des ressources nouvelles comme les dépôts des notaires à la Caisse des dépôts et consignations ;

... il doit être conforté en résorbant le différentiel de taux avec les SICAV monétaires :

... en poursuivant la voie engagée d'une imposition plus lourde des SICAV monétaires : abaissement du seuil des cessions imposables, augmentation de leur taux d'imposition

... et en reprenant l'idée d'un complément de rémunération du livret A, temporaire et destiné à se réduire au fur et à mesure que la baisse des taux courts interviendra

... afin de réduire la décollecte à 40 milliards de francs (au lieu de 60 milliards de francs) et d'assurer ainsi l'équilibre du système.

1.3. La vente de logements sociaux qui peut dans certains cas être de bonne politique, doit rester à l'initiative de l'organisme bailleur, et son produit être réinvesti.

1.4. Le rôle social du parc HLM qui s'est fortement accru depuis 20 ans doit encore être conforté :

... en rendant le surloyer obligatoire de par de la loi

... tout en laissant une marge d'appréciation locale pour ses modalités d'application (les quartiers DSQ doivent être exclus du surloyer)

... et en affectant le produit du surloyer d'abord à l'accueil des ménages à ressources modestes, dont l'accès au parc HLM doit être assuré.

1.5. La diversité croissante des situations locales rend indispensable que les paramètres de la production et de la gestion du logement social puissent être modulés finement, dans le cadre des programmes locaux de l'habitat.

2. L'ACCESSION A LA PROPRIETE

2.1. Un certain équilibre a été atteint entre la propriété d'occupation et le secteur locatif ; si la collectivité se doit de préserver la liberté de choix qui constitue la forme élaborée du "droit au logement", les problèmes rencontrés viennent plutôt maintenant de l'insuffisance de l'offre locative.

2.2. Deux priorités doivent être affichées pour l'action sur le parc existant en propriété :

... la baisse des droits de mutation, indispensable pour favoriser la mobilité des propriétaires occupants et la première accession

... le renforcement de la dotation budgétaire consacrée à la prime à l'amélioration de l'habitat, la plus redistributive des aides au logement, pour accélérer la mise aux normes de confort de l'ensemble du parc de logements.

2.3. Les aides en faveur de l'accession à la propriété doivent être mieux ciblées :

... le niveau des taux d'intérêt et le prix du foncier ne permettent pas, même aux couches moyennes, d'accéder à un logement neuf dans les zones de marché tendu, où il serait pourtant le plus nécessaire de construire

... il faut donc créer, parallèlement au PAP, un mécanisme de prime, qui se substituerait pour ses bénéficiaires à l'actuelle réduction d'impôt et dont le montant serait en moyenne de 50 000 F

... 25 000 primes devraient ainsi être programmées en priorité dans les zones de marché tendu

... le plafond de ressources pour en bénéficier pourrait être celui de la 8ème tranche du barème de l'impôt sur le revenu

... en contrepartie, les réductions d'impôt accordées aux accédants les plus aisés, qui ont peu d'effet sur leur comportement doivent être supprimées, d'abord pour l'accession dans l'ancien, puis dans le neuf (leur suppression pour le neuf étant inopportune dans la conjoncture actuelle).

3. LE LOCATIF PRIVE

La stabilisation du secteur locatif privé secteur productif d'un service du logement, nécessite l'élaboration d'un véritable statut fiscal dont les paramètres puissent varier en fonction des engagements sociaux pris par les bailleurs.

3.1. Le traitement fiscal de base doit être rééquilibré :

la priorité est le retour par étapes de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, à un taux de 15 % à l'issue du 11ème plan

avec en contrepartie une baisse de 8 % à 5 % du taux de la déduction forfaitaire pour les locaux autres que les logements

les travaux nouvellement réalisés (et eux seuls) doivent pouvoir être déduits du revenu global

3.2. Le maintien et l'amélioration du parc social de fait doivent être facilités :

... en exonérant complètement de l'impôt de la totalité sur les revenus tirés de la location les propriétaires s'engageant par convention à louer leur logement dans des conditions analogues à celles applicables au parc HLM.

... en les exonérant de la même façon des droits de mutation à titre gratuit

... et en différenciant davantage les subventions de l'ANAH selon que le propriétaire accepte ou non de se conventionner.

3.3. Une alternative doit être ouverte aux dispositifs "QUILES-MEHAIGNERIE :

... qui ne peut être l'imputation de la totalité des déficits fonciers, y compris les intérêts d'emprunt, solution inéquitable,

... mais doit s'inspirer de la technique de l'amortissement en vigueur en Allemagne,

... avec un régime d'amortissement plus favorable en cas de conventionnement social

4. L'ADAPTATION DES POLITIQUES NATIONALES AUX SPECIFICITES LOCALES DU MARCHE.

... Le dispositif actuel a beaucoup de difficultés à répondre à l'hétérogénéité croissante des marchés locaux : en particulier il n'est plus adapté à la réalité des marchés des plus tendus

... la décentralisation n'est pas la réponse appropriée, pour des raisons techniques et surtout pour une raison politique : le rôle du logement dans la cohésion sociale et dans les équilibres territoriaux exige l'intervention de l'Etat, garant de la solidarité, seul à même de lutter contre les égoïsmes locaux

... il doit y avoir en revanche négociation locale, sur la base d'un diagnostic approfondi qui exige un gros effort d'observation et d'études, des adaptations nécessaires pour les paramètres des aides (prix, plafonds de ressources et de loyers, etc.)

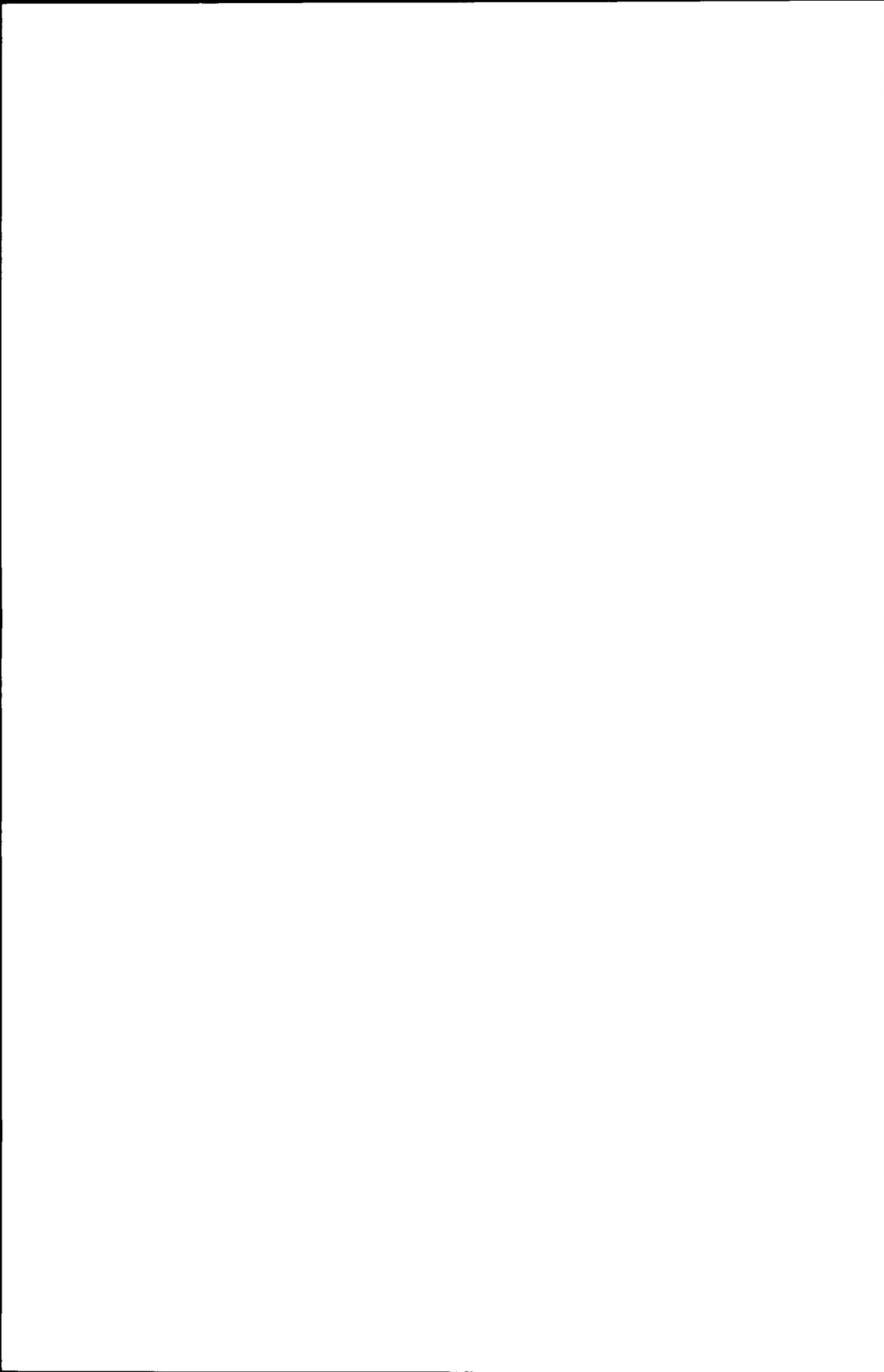
... mais cette adaptation ne doit surtout pas s'effectuer dans les zones de marché tendu au détriment des catégories modestes : des contreparties doivent être trouvées, comme l'instauration d'un complément local d'aide personnelle, ou le développement d'un parc adapté au logement des plus démunis

... la fongibilité de l'ensemble des aides à la pierre apparaît seule susceptible de fournir aux services déconcentrés de l'Etat les souplesses nécessaires

... les programmes locaux de l'habitat doivent être l'occasion d'un engagement des partenaires, concrétisé dans un vrai contrat

... la responsabilité première des communes maitresses de l'utilisation des sols est l'élaboration et la conduite d'une politique foncière

... mais cette responsabilité doit s'accompagner d'une intervention des autres collectivités, Etat compris, pour en fournir les moyens, dans un cadre territorial beaucoup plus vaste que celui de la commune : les contrats de plan Etat/Région doivent en être l'occasion



ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

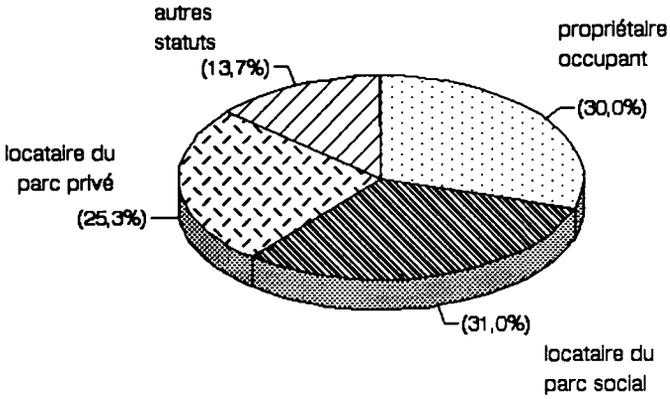
- 1.1. Où sont logés en 1988 les 10 % les plus pauvres ?
- 1.2. Les sept paliers du logement
 - 2.1. Evolution des taux réels d'intérêt
 - 2.2. Ratio stock achevé/stock total et délai d'écoulement
Source : DAEI
- 3.1. Scénario d'évolution des dépenses de la collectivité en faveur du logement
- 3.2. L'effet redistributif des aides au logement en 1988
- 3.3. Données sur les aides personnelles : nombre de bénéficiaires, variation de l'aide en fonction du revenu
- 3.4. Simulation macro-économique sur les loyers et les aides
- 3.5. Synthèse du rapport du Conseil des impôts sur la fiscalité de l'immobilier urbain
 - 4.1. Estimation des aides publiques accordées pour diverses opérations d'investissement
 - 4.2. Les ressources des ménages comparées aux plafonds réglementaires d'accès au logement social
- 5.1. Situation du livret A : dépôts, prêts, flux annuels

ANNEXE 1.1.

OU SONT LOGES EN 1988 LES 10 % LES PLUS PAUVRES ?

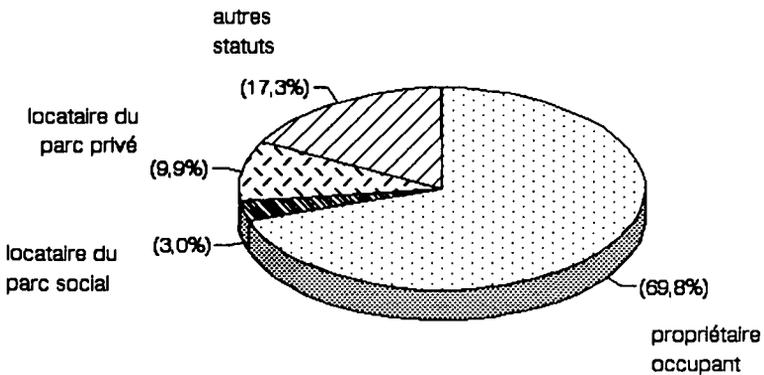
ENSEMBLE DES MENAGES EN COMMUNES URBAINES

effectif total : 1 294 000 ménages ayant un revenu par U.C. < 26 920 F



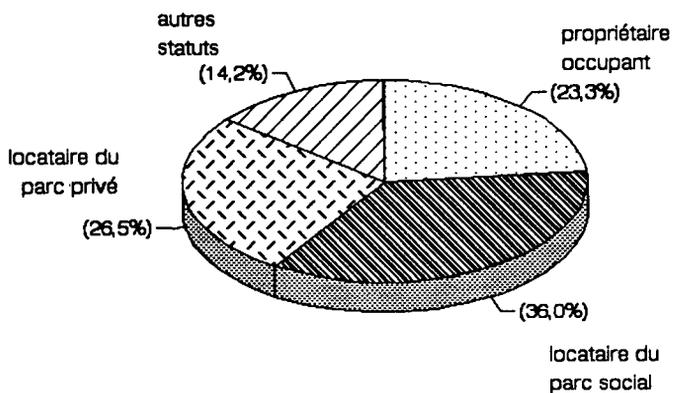
ENSEMBLE DES MENAGES EN COMMUNES RURALES

effectif total : 763 000 ménages ayant un revenu par UC < 26920 F



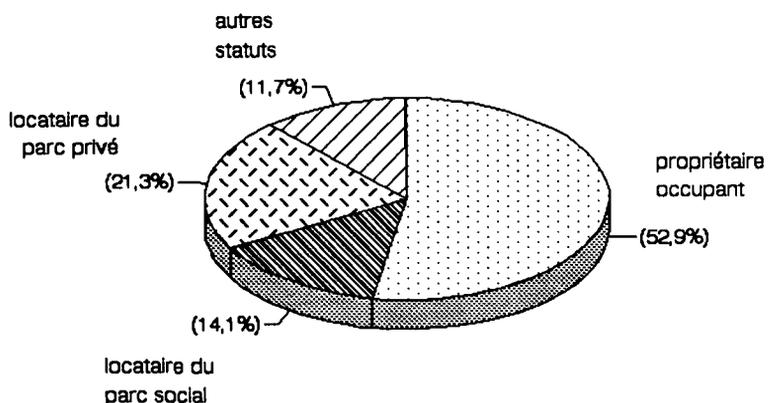
Communes urbaines , personne de référence âgée de moins de 60 ans

effectif total : 1 003 000 ménages ayant un revenu par UC < 26 920 F



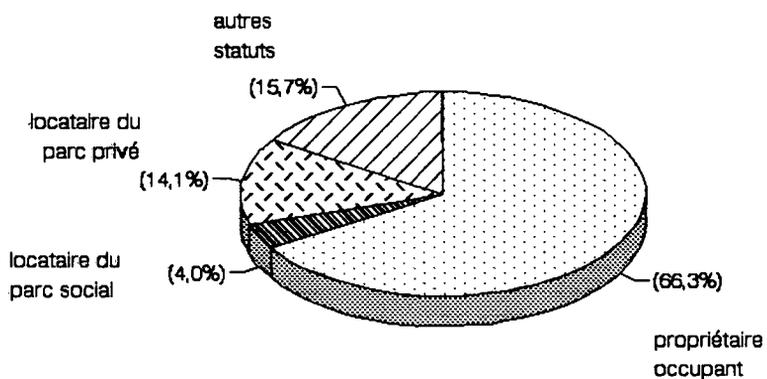
Communes urbaines , personne de référence âgée de 60 ans ou plus

effectif total : 291 000 ménages ayant un revenu par U.C. < 26 920 F



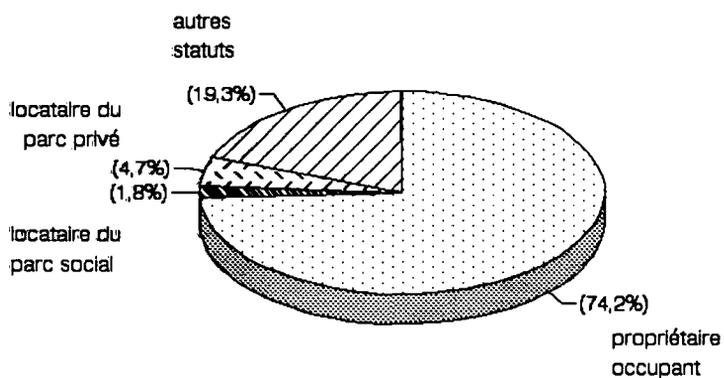
Communes rurales, personne de référence âgée de moins de 60 ans

effectif total : 426 000 ménages ayant un revenu par U.C. < 26 920 F



Communes rurales, personne de référence âgée de 60 ans ou plus

effectif total : 338 000 ménages ayant un revenu par U.C. < 26 920 F

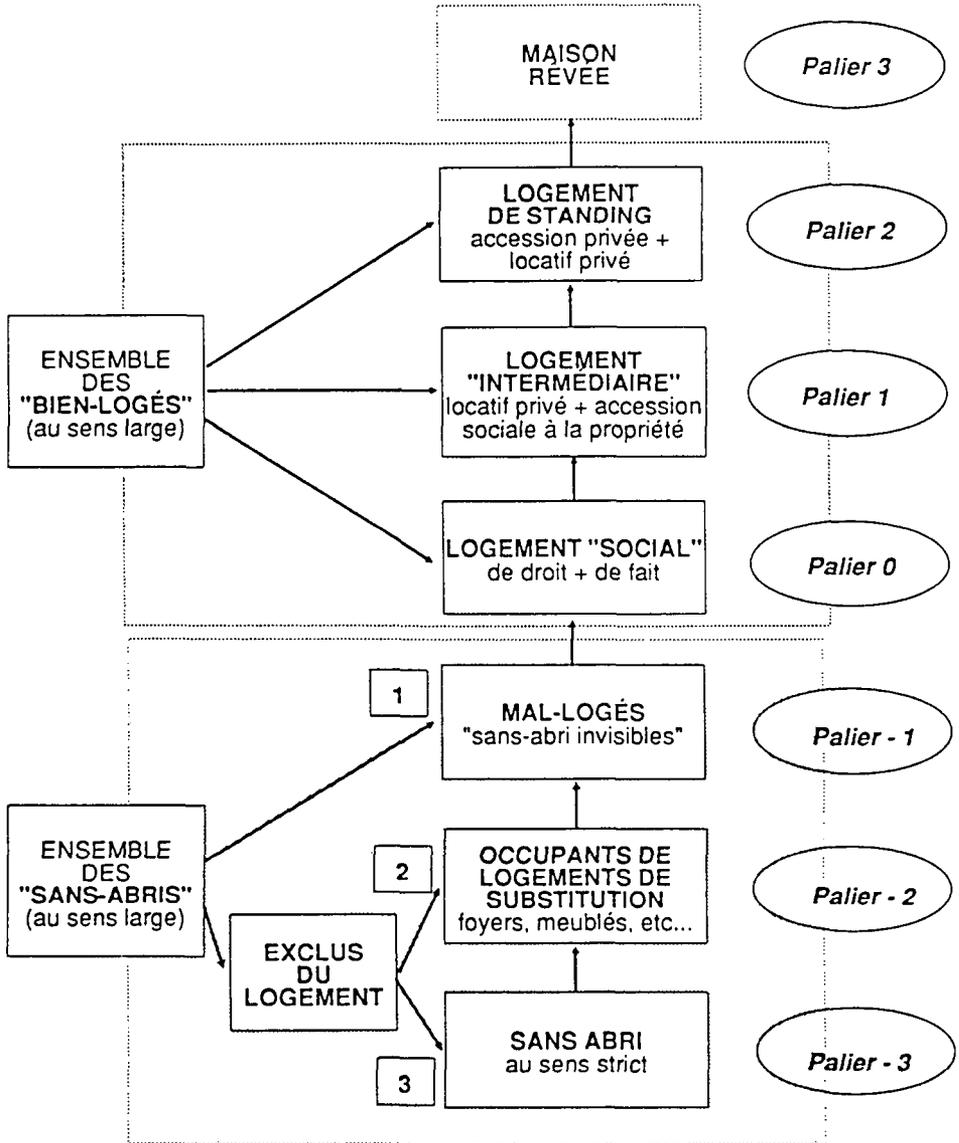


ANNEXE 1.2.

LES SEPT PALIERS DU LOGEMENT

A N N E X E 1.2.

LES SEPT PALIERS DU LOGEMENT

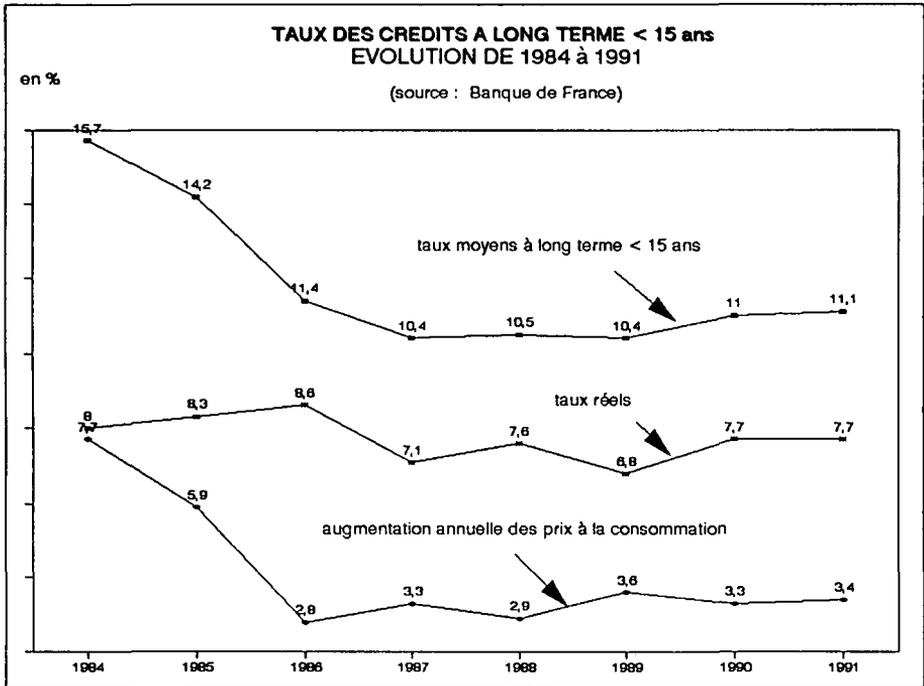


Source : Les sans-abri, état des lieux (étude du BIPE réalisée pour le groupe SCIC)

ANNEXE 2.1.

EVOLUTION DES TAUX REELS D'INTERET

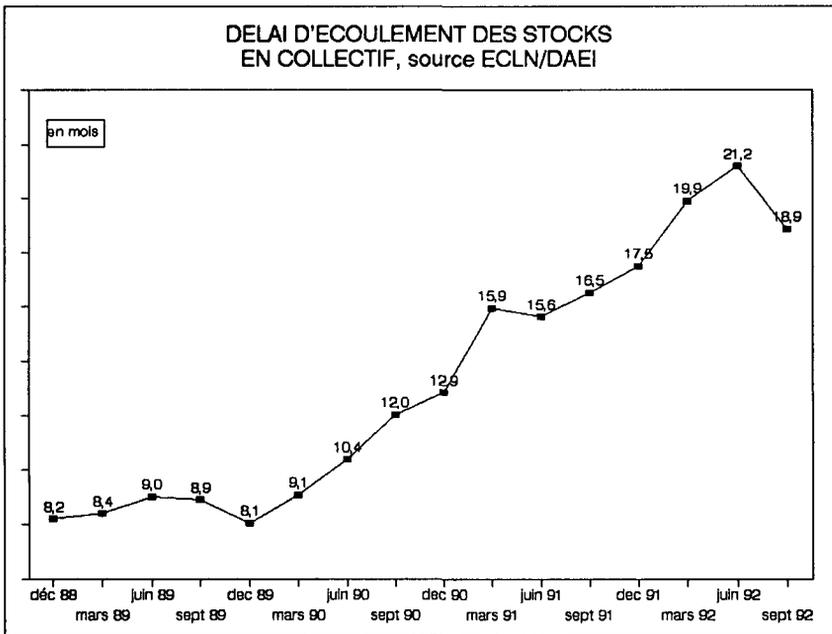
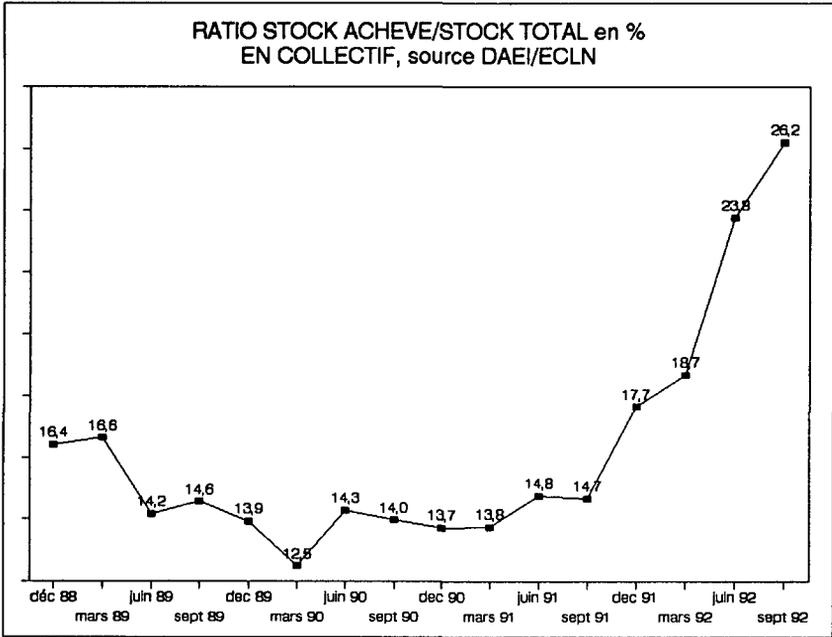
ANNEXE 2.1.



ANNEXE 2.2.

**RATIO STOCK ACHEVE/STOCK TOTAL ET DELAI
D'ECOULEMENT (SOURCE : DAEI)**

ANNEXE 2.2.



ANNEXE 3.1.

**SCENARIO D'EVOLUTION
DES DEPENSES DE LA COLLECTIVITE EN FAVEUR
DU LOGEMENT**

SCENARIO D'EVOLUTION DES DEPENSES DE LA COLLECTIVITE EN FAVEUR DU LOGEMENT

(note de la Direction de la prévision)

L'actualisation du scénario d'évolution des dépenses de la collectivité en faveur du logement (hors collectivités locales) des rapports BLOCH-LAINE et LEBEGUE ne constitue pas une prévision à proprement parler mais un exercice de projection intégrant l'effet des mesures passées et soumis à une hypothèse normative de gel des programmes physiques au-delà de 1993 <*>.

Le cadrage macro-économique provient des estimations de la loi de finances pour 1993 et pour le reste des éléments utilisés dans les travaux de préparation du XIème Plan au moment de la présente actualisation. Les principales hypothèses retenues concernent l'évolution, en volume, du revenu disponible brut des ménages (+ 2,4 %) l'inflation (+ 2,8 %), et la croissance nominale de la masse salariale nette globale (+4,5 %). Le cadre fiscal est supposé stable sur l'ensemble de la période de projection avec un maintien des taux de taxation et la prorogation de certaines mesures. Le niveau des programmes physiques aidés par l'Etat est supposé identique à celui de la loi de finances pour 1993 sur la période 1993-1997 : 90 000 PLA, 200 000 PALULOS et 35 000 PAP.

Cette actualisation ne peut en aucun cas être perçue comme un exercice de prévision budgétaire.

1. EVOLUTION DES AIDES A LA PIERRE

Le montant total des aides à la pierre, y compris les primes d'épargne-logement et la compensation par l'Etat des exonérations de taxe foncière, resterait sensiblement constant en francs courants sur la période 1992-1997. Cette stabilité résulterait d'un équilibre entre la baisse du montant des exonérations de taxe foncière et la croissance des primes d'épargne-logement, le poste principal constitué des prêts aidés (PAP, PLA) ne bougeant pratiquement pas.

La méthode retenue - et donc les résultats - diffère de celle utilisée dans le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur trois points principaux : la dépense fiscale au titre de la non-imposition des loyers fictifs (9,8 MdF en 1991) ainsi que les retours sur prêts directs et préfinancements du 1 % logement (8 MdF en 1991) ne sont pas pris en compte et la comptabilisation concerne des chiffres budgétaires en exécution et non pas les dotations ouvertes en loi de finances initiales.

1.1. LOCATIF SOCIAL

L'hypothèse centrale de la projection suppose le maintien des programmes physiques sur la période 1993-1997 au niveau fixé par la loi de finances initiale pour 1993 : 90 000 PLA et 200 000 PALULOS. Les autorisations de programme, et donc le coût unitaire des subventions, évoluent comme l'inflation.

Le montant de ce poste connaît dans ce cadre une montée rapide sur deux ans, passant de 4,4 MdF en 1991 à 7,7 MdF en 1994, puis une légère croissance. Deux éléments expliquent ce mouvement, d'une part l'augmentation du programme de PLA qui passe de 75 000 en 1991 à 90 000 en 1993 et d'autre part la suppression progressive du report de 2 MdF de crédits de paiement.

1.2. ACCESSION AIDEE

Le programme physique est maintenu au niveau de 35 000 PAP. Les crédits de paiement diminueraient passant de 5,7 MdF en 1992 à 3,2 MdF en 1997. Cette évolution résulte de l'extinction du régime de bonification des prêts antérieurs à 1988 et de la baisse régulière des crédits consacrés au réaménagement des PAP souscrits entre 1981 et 1985.

1.3. AUTRES AIDES A LA PIERRE

Le montant des autres aides à la pierre, hors épargne-logement et exonérations de taxe foncière, resterait quasiment stable en francs courants passant de 5,5 MdF en 1992 à 5,4 MdF en 1997, l'effet de l'inflation étant compensé en partie par l'extinction lente de l'ancien régime de bonification des PLA.

1.4. PRIMES D'EPARGNE-LOGEMENT

Le montant des primes d'épargne-logement, après un creux atteint en 1992 (7,8 MdF), croîtrait à un rythme un peu supérieur à celui de l'inflation pour atteindre 9,1 MdF en 1997. Cette évolution des versements de prime d'épargne-logement serait la conséquence de la réforme de l'épargne-logement de mars 1992, qui stimulerait l'utilisation des plans, et surtout d'une reprise du marché immobilier vers 1994, la crise immobilière actuelle reportant à une période plus favorable la clôture de nombreux plans.

1.5. COMPENSATION PAR L'ETAT DE L'EXONERATION DE TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES

La réduction de la durée des périodes d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (passage de 25 ans à 15 ans pour les HLM depuis 1973, passage de 15 ans à 10 ans pour les PAP depuis 1984) et la modification de certaines règles de compensation par l'Etat devraient conduire à un recul de ce poste qui passerait de 1,8 MdF en 1992 à 0,7 MdF en 1997.

2. EVOLUTION DES AIDES A LA PERSONNE

Les aides à la personne augmenteraient significativement passant de 59,1 MdF en 1992 à 72,9 MdF en 1997 en raison notamment des bouclages et du maintien des programmes de construction aidée. Ces prévisions ont été réalisées par la Direction de l'habitat et de la construction à partir du modèle de prévision qu'elle a élaboré.

Outre les hypothèses macro-économiques indiquées en introduction, ces travaux ont supposé que l'indice du coût de la construction s'établissait à + 2,8 % sur la période 1992-1996 et que la variation annuelle de l'indice des loyers de 5,5 % en 1992 diminuait de 0,5 % par an pour atteindre + 3,5 % en 1996.

a) Les barèmes sont supposés actualisés normalement dans la période sous revue, ce qui signifie :

- que les paramètres représentatifs des charges évoluent comme l'inflation en l'absence de moyens fiables de prévision du coût de l'énergie ;

- que les loyers et mensualités de référence évoluent selon le cas comme l'indice des loyers ou l'indice du coût de la construction ;

- que les paramètres homogènes à des ressources évoluent comme l'inflation ;

b) Les hypothèses de mise en service des logements sont les suivantes :

- financement de 90 000 PLA/an dont 10 000 d'insertion sur toute la période

- conventionnement en PC locatif de 5 000 logements par an ;

- financement de 35 000 PAP par an ;

- financement de 100 000 prêts conventionnés en 1992, 118 000 en 1993, 136 000 en 1994 et 150 000 les années suivantes, compte tenu de la mise en place du fonds de garantie de l'accès sociale (FGAS) en 1993, en supposant un taux de bénéficiaires d'APL de 33 % ;

- financement de 200 000 logements par an en PALULOS sur la période.

c) Le bouclage de l'allocation de logement sociale est réalisé à compter du 01/01/1992 dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et sur l'ensemble du territoire au 1er janvier 1993. Il se traduit par une forte augmentation des prestations versées dès 1992. Il est fait l'hypothèse que le coût du bouclage augmente de façon asymptotique jusqu'en 1995. Le coût total du bouclage est alors de l'ordre de 3 milliards de francs, l'hypothèse étant faite qu'aucune mesure d'économie n'est appliquée notamment pour réduire le nombre d'étudiants bénéficiant de cette aide.

3. EVOLUTION DE LA COLLECTE NOUVELLE DE L'EFFORT DES EMPLOYEURS

On suppose que le taux de prélèvement ne varie plus à partir de 1992. L'évolution de la collecte suivrait donc le rythme de croissance du revenu disponible brut des ménages. Le montant collecté passerait ainsi de 6,9 MdF en 1992 à 8,9 MdF en 1997.

4. EVOLUTION DES DEPENSES FISCALES

Le montant total des dépenses fiscales augmenterait légèrement sur la période de projection passant de 36,4 MdF en 1992 à 36,9 MdF en 1997. Cette évolution résulte de l'hypothèse de stabilité du cadre fiscal alors que la plupart des montées en régime des mesures antérieures sont achevées.

4.1. LES DEPENSES EN FAVEUR DES ACCEDANTS

Les dépenses fiscales en faveur des accédants à la propriété devraient diminuer d'environ 900 MdF sur la période de projection passant de 11,4 MdF en 1997. Cette diminution proviendrait pour l'essentiel de la disparition des réductions d'impôt s'appliquant sur les dix premières annuités aux emprunts antérieurs à 1984.

4.2. DEPENSES FISCALES EN FAVEUR DES PROPRIETAIRES-BAILLEURS

Ces dépenses croîtraient entre 1992 et 1994 passant de 6,8 MdF à 7,4 MdF puis se stabiliseraient à 7,3 MdF jusqu'en 1997. Cette évolution découlerait de la prorogation jusqu'en 1997 du dispositif d'incitation à l'investissement locatif et de la substitution entre l'ancien régime de réduction d'impôt, (10 % d'une dépense plafonnée à 600 000 francs pour un couple marié) et le nouveau dispositif (15 % de 900 000 F).

4.3. DEPENSES FISCALES AU TITRE DE L'EPARGNE-LOGEMENT ET DES LIVRETS A ET BLEU

Le montant de ces dépenses devrait progresser d'environ 600 MF sur la période, passant de 11,9 MdF en 1992 à 12,5 MdF en 1997. Pour l'épargne-logement, la dépense fiscale concerne à la fois les primes versées et les intérêts sur l'encours. La croissance des encours de 3 % par an serait compensée au début de la projection par la contraction des primes d'épargne-logement en 1992 et 1993 puis les deux postes évolueraient dans le même sens. La dépense fiscale relative au livret A resterait stable compte tenu d'une stabilisation des encours, suite à la progression des prêts dans ces encours.

4.4. DEPENSES FISCALES LIEES AUX EXONERATIONS DE TAXE FONCIERES RESTANT A LA CHARGE DES COLLECTIVITES LOCALES

La dépense fiscale relative aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties à la charge des collectivités locales devrait se stabiliser à 3,9 MdF à partir de 1993 avec une légère augmentation d'environ 200 MdF en 1993. Cette stabilisation proviendrait d'une compensation de la baisse de l'exonération totale (collectivités locales et Etat) par une augmentation de la prise en charge par les collectivités locales de cette dépense.

4.5. AUTRES DEPENSES FISCALES

Le montant total de ce poste ne devrait pas connaître d'évolution sur la période de projection car les montées en régime des diverses dépenses fiscales sont terminées. L'exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes d'HLM progresserait légèrement en revanche.

ANNEXE 3.2.

**L'EFFET REDISTRIBUTIF DES AIDES AU LOGEMENT
EN 1988**

ANNEXE 3.2.

L'EFFET REDISTRIBUTIF DES AIDES AU LOGEMENT EN 1988

Une mesure des effets redistributifs des aides est présentée à l'aide de courbes de pseudo-concentration. Cet indicateur mérite d'être explicité.

La courbe de concentration des revenus est obtenue en portant en abscisse le pourcentage cumulé des effectifs de ménages, et en ordonnée la masse cumulée correspondant aux revenus que se partagent ces ménages. Les ménages sont classés selon la valeur croissante des revenus.

Chaque point de la courbe de concentration des revenus représente donc la part de la masse totale de revenus que se partagent les ménages disposant d'un revenu inférieur à un montant donné.

Sur chaque graphique, à côté de la courbe de concentration des revenus figure une courbe de pseudo-concentration des aides.

Cette courbe est obtenue en portant en abscisse le pourcentage cumulé des effectifs de ménages de revenu inférieur à une valeur donnée, et en ordonnée la masse cumulée de l'aide dont bénéficient ces ménages.

Chaque point de la courbe de pseudo-concentration représente la part de la masse totale des aides que se partagent les ménages d'un revenu inférieur à un montant donné, en fonction de la part de l'ensemble des ménages qu'ils représentent.

Les courbes reprises ici figurent

- d'une part, l'effet redistributif de l'ensemble des aides,
- d'autre part, l'effet redistributif de chaque aide.

NOTE

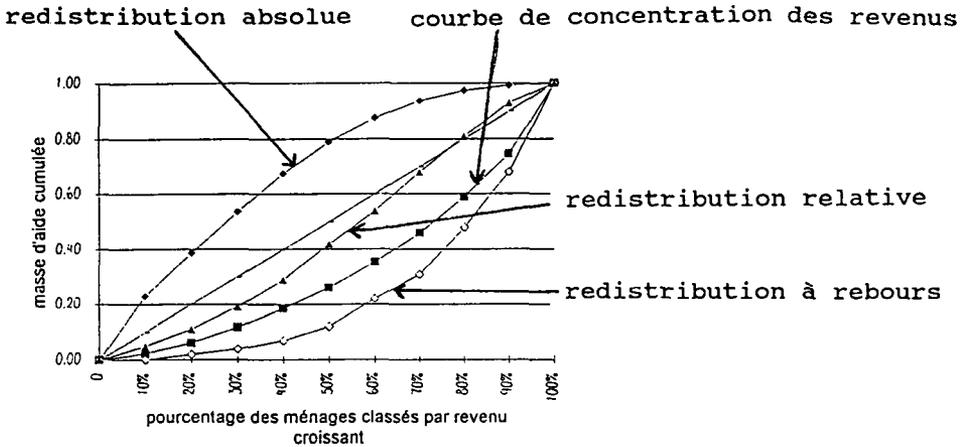
L'analyse des effets redistributifs des aides au logement telle qu'elle est présentée ici, est issue d'une étude réalisée en 1992 par Didier Cornuel -Université des Sciences et Technologies de Lille - pour le compte de la Direction de l'Habitat et de la Construction .

Trois cas de figure peuvent se présenter:

1er cas : une redistribution relative, où la courbe de pseudo-concentration de l'aide est située entre la diagonale du graphe et la courbe de concentration des revenus

2ème cas : une redistribution absolue ou en faveur des ménages à bas revenu. La courbe de concentration se trouve très nettement au-dessus de la diagonale du graphe

3ème cas : une redistribution à rebours ou en faveur des ménages à haut revenu. La courbe de pseudo-concentration se trouve très nettement en-dessous de la courbe de concentration des revenus.



Les principaux résultats sur l'ensemble des aides montrent que:

- 50% des ménages les plus modestes se partagent :

- 26% des revenus
- 46% des aides

dont :

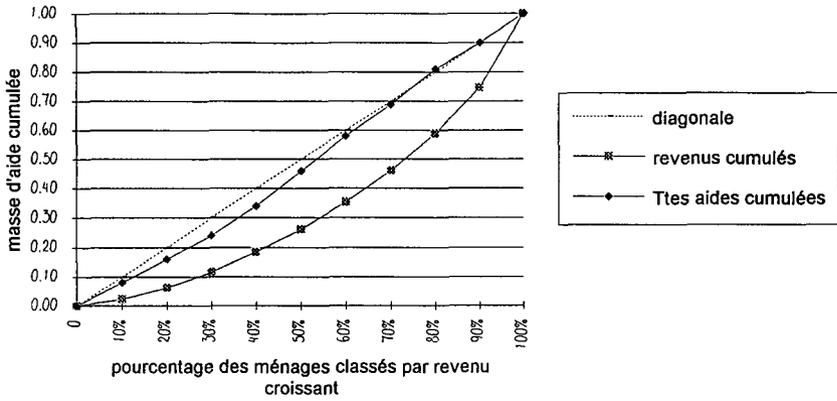
- 25% des aides aux propriétaires accédants
- 70% des aides aux locataires
- 98% des primes à l'amélioration de l'habitat (PAH)
- 2% des aides à l'investissement locatif

- Les ménages de 3 personnes et plus représentent 45% des ménages et se partagent :

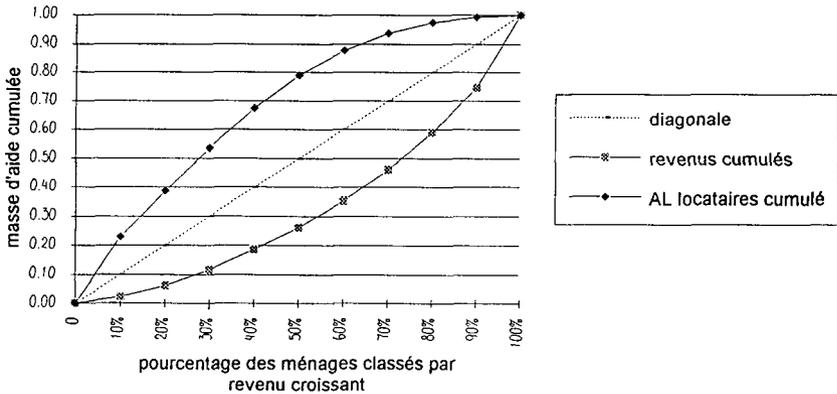
- 56% des revenus
- 70% des aides

et regroupent 68% des personnes

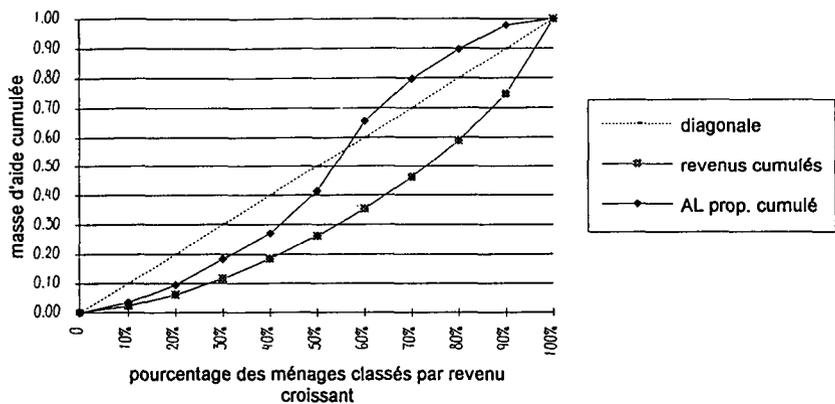
GRAPHIQUE 1 : ENSEMBLE DES AIDES



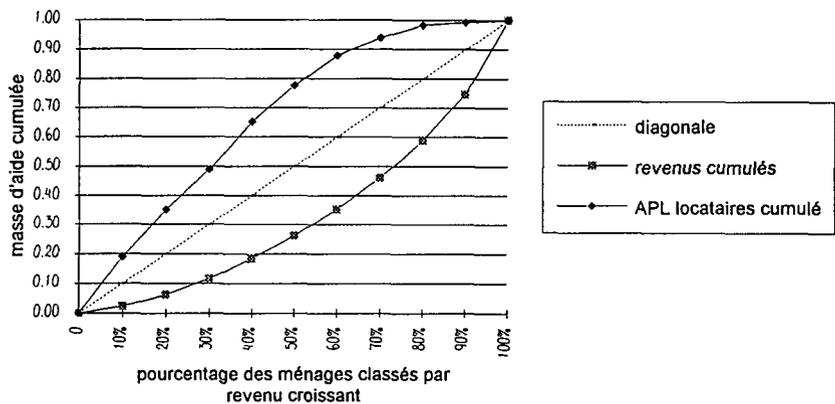
GRAPHIQUE 2 :



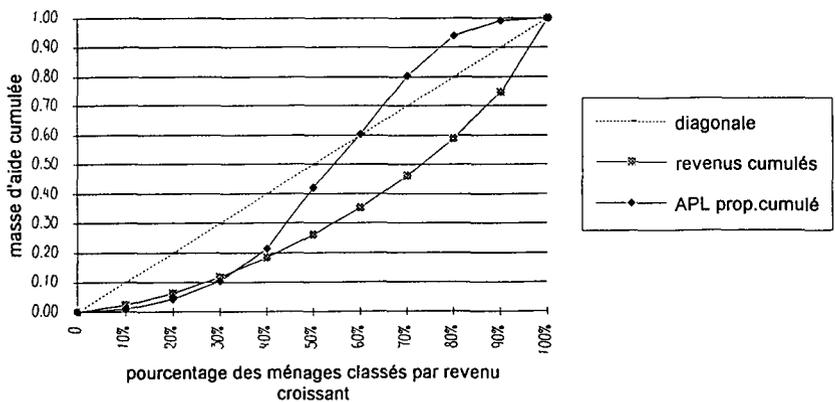
GRAPHIQUE 3 :



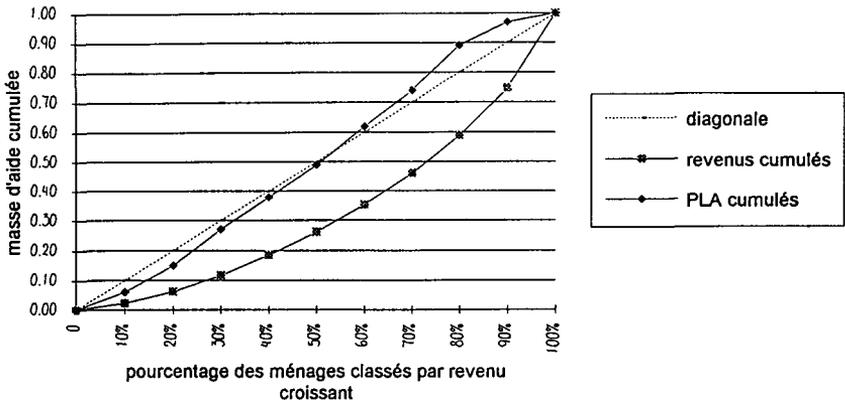
GRAPHIQUE 4 :



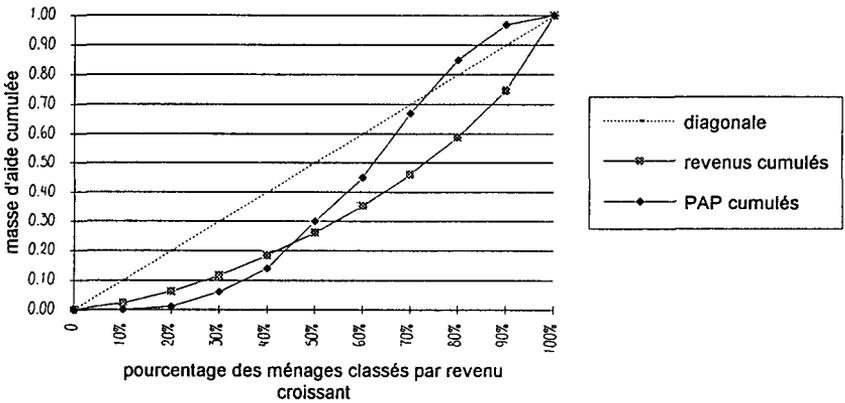
GRAPHIQUE 5 :



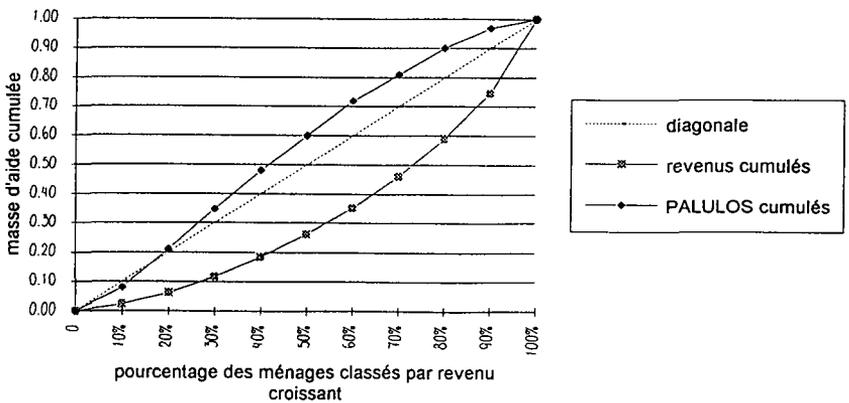
GRAPHIQUE 6 :



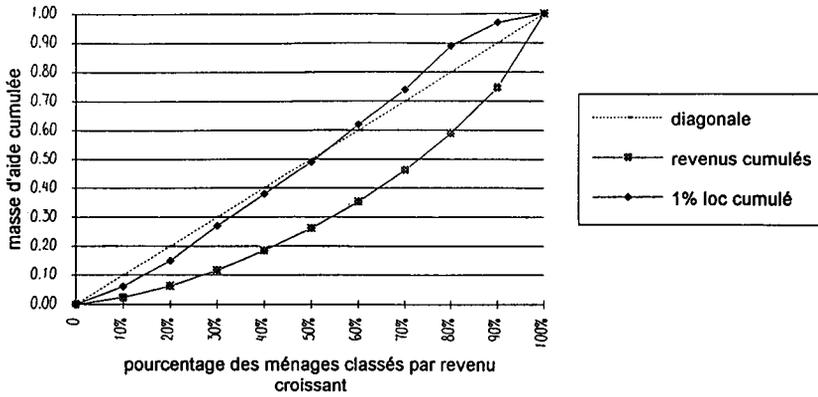
GRAPHIQUE 7 :



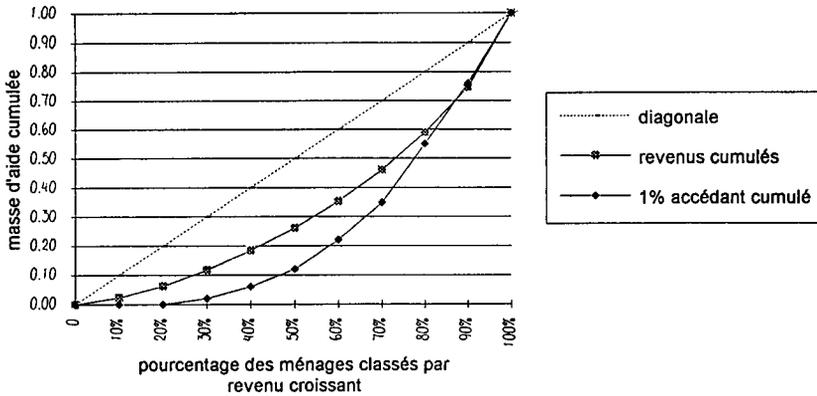
GRAPHIQUE 8 :



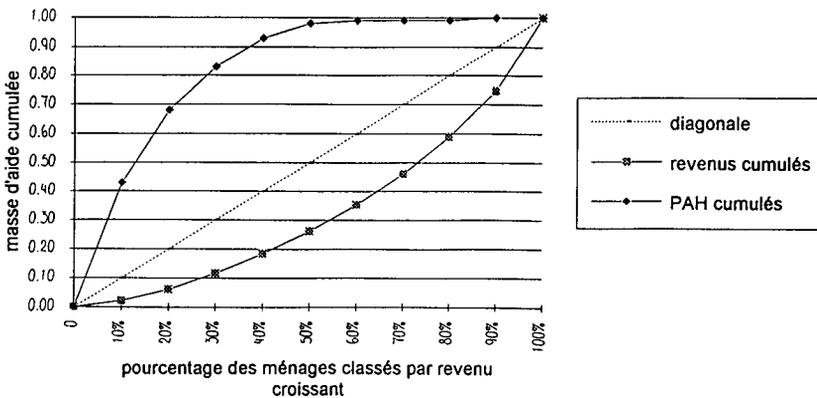
GRAPHIQUE 9 :



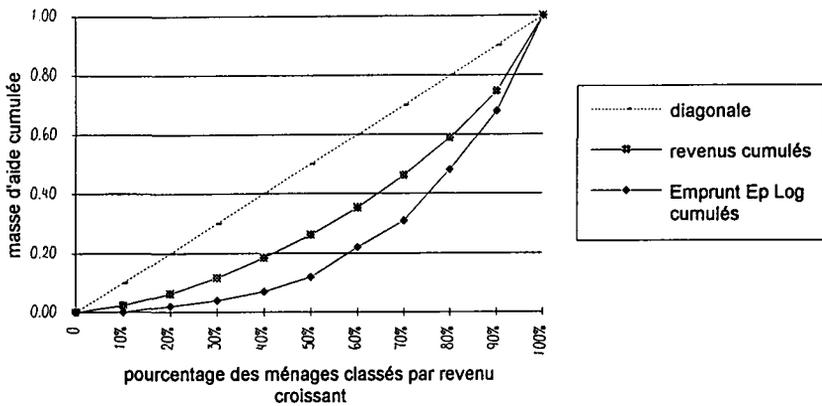
GRAPHIQUE 10 :



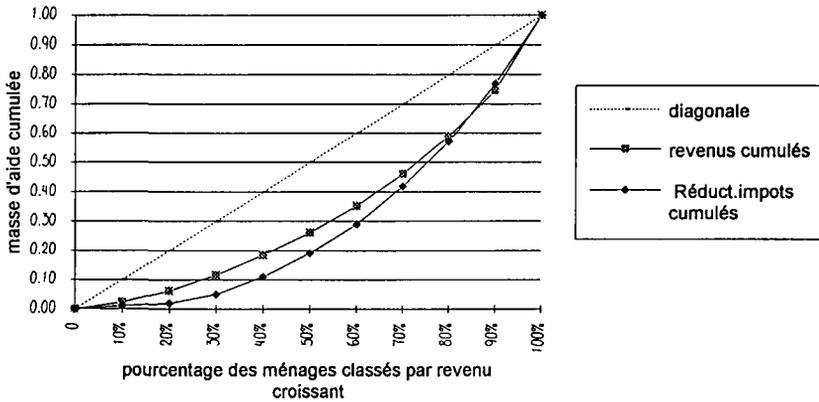
GRAPHIQUE 11 :



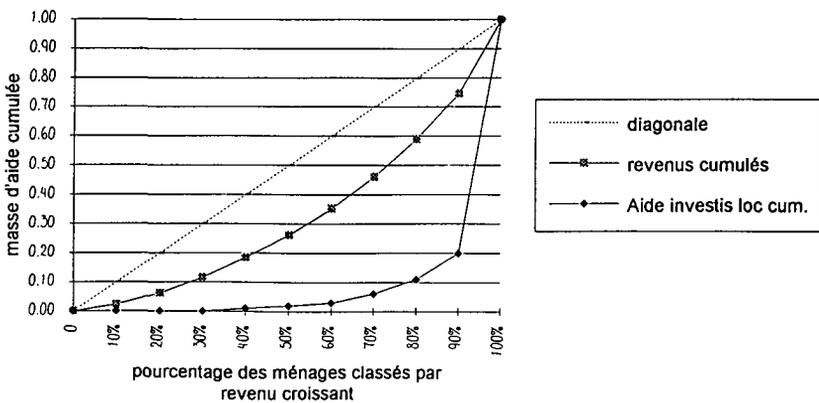
GRAPHIQUE 12 :



GRAPHIQUE 13 :



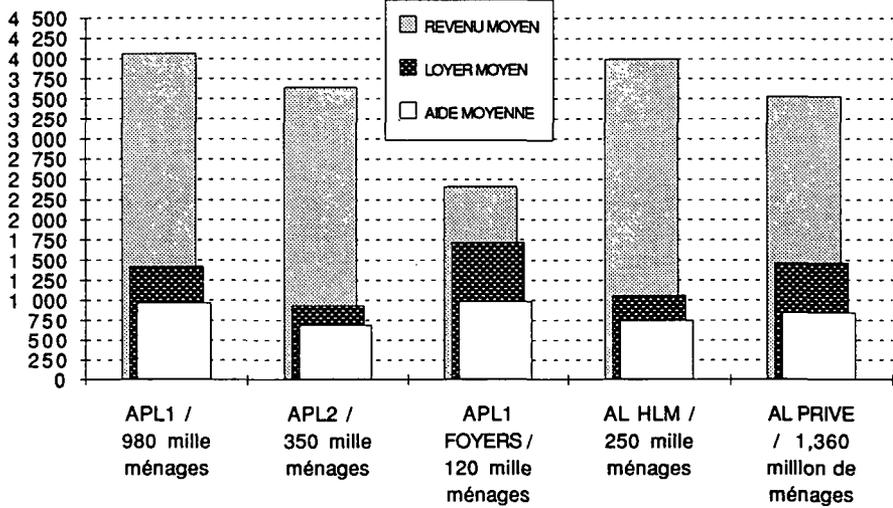
GRAPHIQUE 14 :



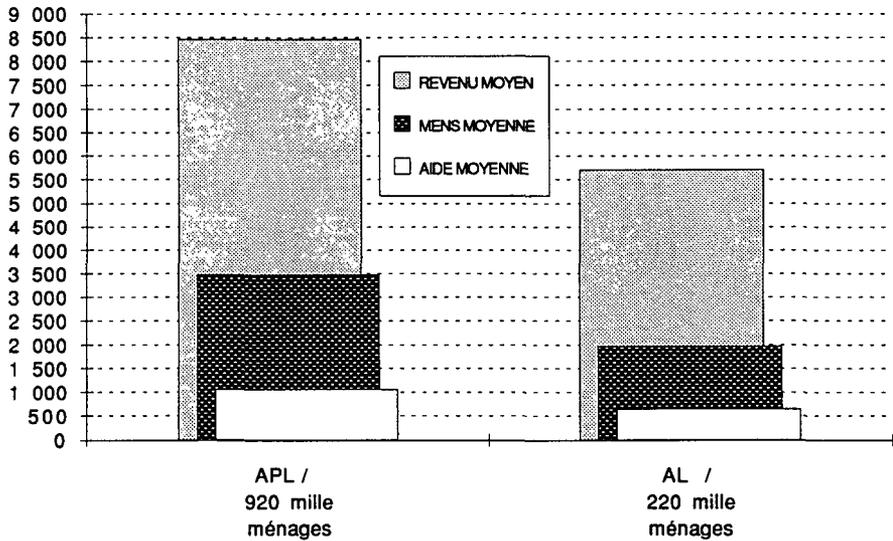
ANNEXE 3.3.

**DONNEES SUR LES AIDES PERSONNELLES :
NOMBRE DE BENEFICIAIRES, VARIATION DE L'AIDE
EN FONCTION DU REVENU**

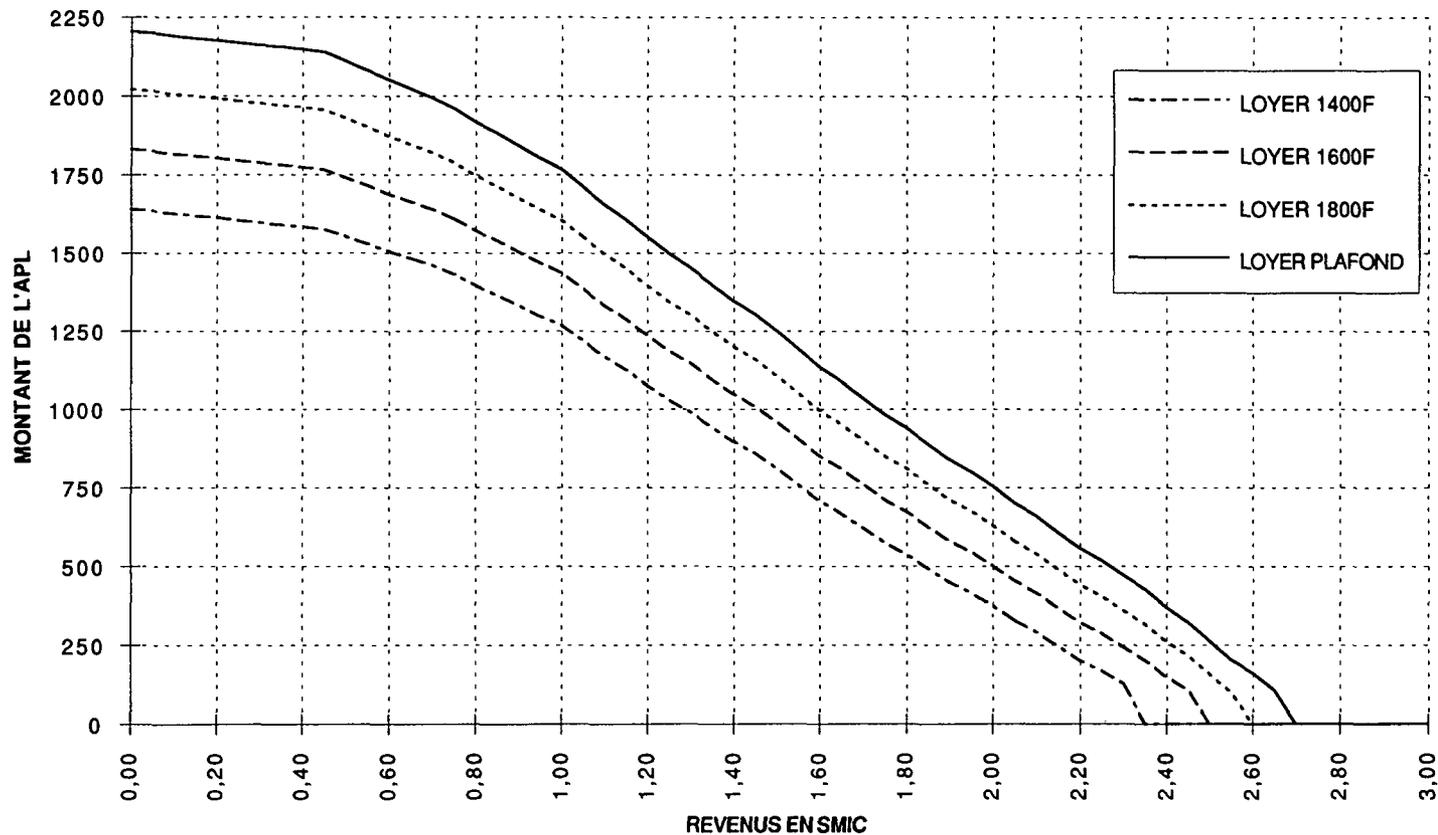
SECTEUR LOCATIF

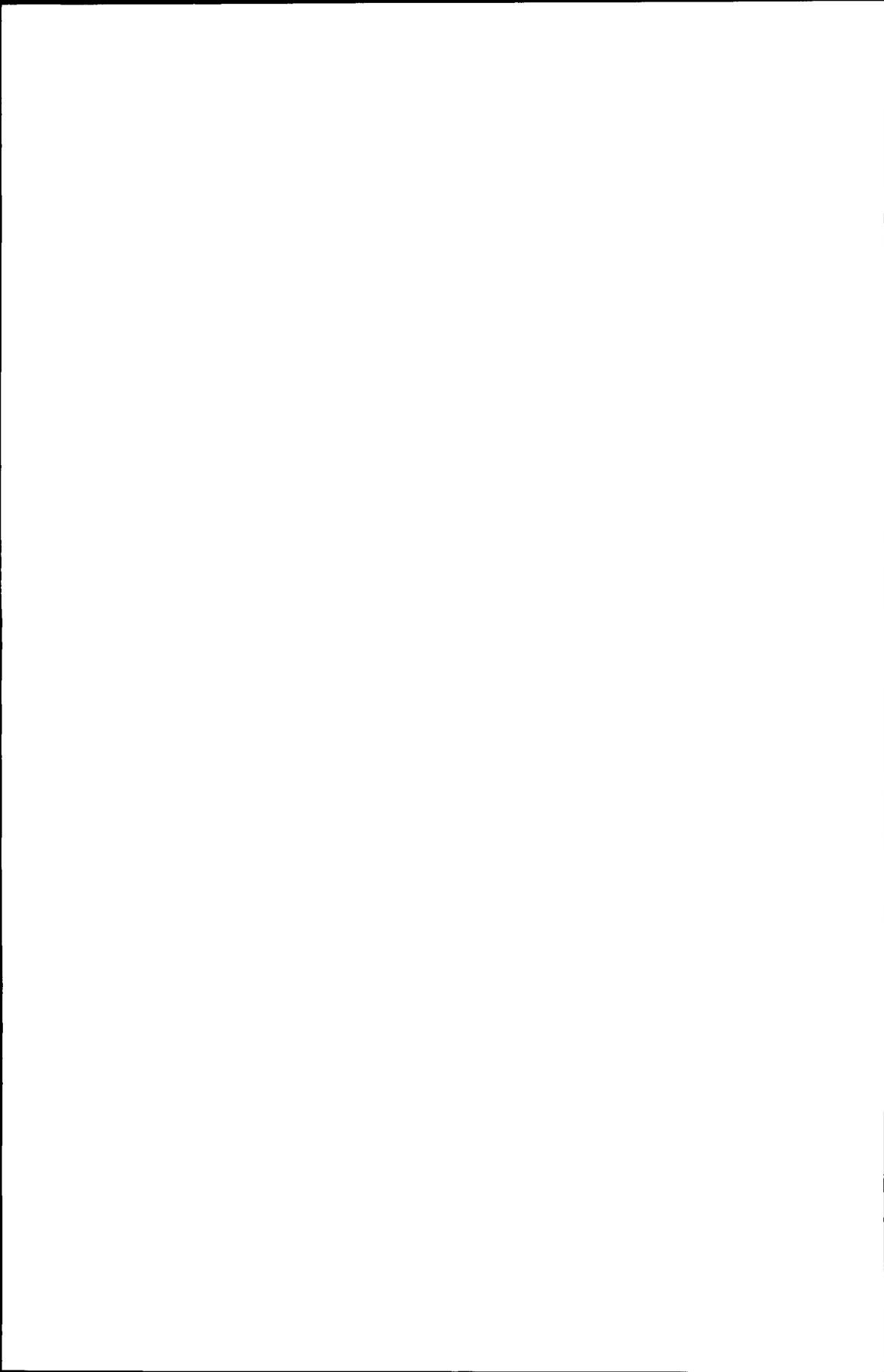


SECTEUR ACCESSION



VARIATION DE L'APL EN FONCTION DES REVENUS POUR UN MENAGE MONOACTIF AVEC DEUX ENFANTS EN ZONE 2





ANNEXE 3.4.

SIMULATION MACRO-ECONOMIQUE SUR LES LOYERS ET LES AIDES

ANNEXE 3.4.

SIMULATION MACRO-ECONOMIQUE SUR LES LOYERS ET LES AIDES

En période de crise, la tentation est forte d'opérer un nouvel arbitrage entre aide à la pierre et aide à la personne. Les débats actuels prennent néanmoins une ampleur toute particulière autour de deux options: le tout à la pierre, le tout à la personne. La question de l'efficacité économique et sociale des aides revient de même au premier plan des préoccupations à cette occasion.

AVERTISSEMENT

A. Faute d'information sur la localisation précise des logements HLM, permettant d'évaluer des loyers de marché équivalents à ceux fournis, par exemple, par l'OLAP, les calculs présentés ici se fondent sur des loyers moyens. La conséquence de cette carence est de surestimer les prix théoriques de marché des logements HLM, dont la localisation est généralement moins bonne que celle du parc privé. Les chiffres repris ci-dessous constituent donc des ordres de grandeur, utiles pour la seule réflexion.

B. Les calculs de complément de loyer ci-dessous ne peuvent être assimilés à des surloyers. De fait, le surloyer ne s'applique qu'au delà des plafonds de ressources. Une hausse du taux d'effort pour les trois ou quatre premiers déciles est effectivement insupportable si l'on tient compte des charges.

Pour éclairer partiellement ce débat, cette fiche tente de répondre à trois questions, en raisonnant toutes choses égales par ailleurs:

- En l'absence théorique de toute aide à la pierre, quel serait le niveau des loyers dans le parc HLM ?

- Quel serait le produit d'un surloyer systématique appliqué en fonction d'un taux d'effort minimal sous contrainte d'un loyer plafond réglementé maximum respectant un certain écart en % avec les loyers libres ?

- Quelle serait l'aide personnelle supplémentaire qu'il faudrait verser aux locataires, HLM et autres, pour que l'ensemble des taux d'effort nets soit inférieur à un taux d'effort plafond?

Les données utilisées proviennent de la dernière enquête logement réalisée par l'INSEE en 1988. Les valeurs sont en francs 1988.

1. La mise au niveau du marché de l'ensemble des loyers, en tenant compte des facteurs localisation et taille, conduirait à une augmentation des loyers de 23,3 milliards de francs, pour un montant initial des loyers HLM de 40,9 milliards. Par logement, la hausse serait de 57 %. Ce pourcentage varie fortement en fonction de la localisation:

- + 156 % en zone I bis
- + 85 % I
- + 51 % II
- + 26 % III

De tels pourcentages seraient insupportables pour la plupart des locataires HLM. A l'inverse, ils illustrent la rente de situation dont bénéficient les locataires les plus aisés habitant en HLM.

2. L'instauration d'un complément de loyer permettrait non seulement de dégager des ressources non négligeables mais aussi de supprimer les inévitables rentes de situation liés au droit de maintien dans les lieux. La création d'un complément de loyer généralisé peut s'assimiler à une APL négative calculée de telle façon que le taux d'effort hors charges soit égale à x % du revenu du ménage. Pour les présentes simulations ont été retenues différentes contraintes de taux: 10, 15, 20 %.

Il s'agit ici bien évidemment de simples ordres de grandeur, qui peuvent toutefois être rapprochés des 23,3 milliards évoqués ci-dessus. Cette somme correspond en effet au calcul théorique d'une APL négative, avec comme seule contrainte un loyer réglementé fixé à 100 % du loyer de marché.

3. A contrario il est intéressant de calculer, pour l'ensemble du secteur locatif cette fois, le surplus d'aide personnelle qu'il faudrait verser pour que les taux d'effort des ménages soient au plus égaux à une valeur plafond. Les valeurs testées sont 10, 15, 20, 25 %.

On s'aperçoit ainsi qu'il faudrait verser 7,2 milliards d'aide supplémentaire pour qu'aucun ménage ne supporte un taux net d'effort supérieur à 25 % . Sur ce total, 6,2 milliards seraient versés aux locataires du parc privé. Pour un taux d'effort de 15 %, les sommes seraient respectivement de 21,1 milliards et 17,4 milliards. Le graphique ci-dessous donne l'ensemble de ces résultats.

La répartition géographique de ce supplément d'aide fait apparaître une forte dispersion dans l'espace. Le poids de la zone I bis se situe entre 26 et 31 %, celui de la zone I entre 10 et 13%, ceux de la zone II et de la zone III respectivement entre 33-35 % et 25-29%.

	Taux d'effort 10 %	Taux d'effort 15 %	Taux d'effort 20 %	Taux d'effort 25 %
HLM + autre soc.				
Zone I bis	16,5 %	18,9 %	22,2 %	20,0 %
Zone I	20,0 %	18,9 %	16,7 %	10,0 %
Zone II	32,9 %	32,4 %	33,3 %	40,0 %
Zone III	30,6 %	29,7 %	27,8 %	30,0 %
Ensemble (en %)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
(en milliards de francs)	8,5	3,7	1,8	1,0
Secteur libre + loi 48				
Zone I bis	28,3 %	30,5 %	31,1 %	32,3 %
Zone I	10,7 %	10,3 %	9,7 %	9,7 %
Zone II	33,0 %	33,3 %	34,0 %	33,9 %
Zone III	28,0 %	25,9 %	25,2 %	24,2 %
Ensemble (en %)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
(en milliards de francs)	30,0	17,4	10,3	6,2
Ensemble				
Zone I bis	25,7 %	28,4 %	29,8 %	30,6%
Zone I	12,7 %	11,8 %	10,7 %	9,7 %
Zone II	33,0 %	33,2 %	33,1 %	34,7 %
Zone III	28,6 %	26,5 %	25,6 %	25,0 %
Ensemble (en %)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
(en milliards de francs)	38,5	21,1	12,1	7,2

Le complément de loyer ne saurait toutefois être fixé indépendamment du prix de marché. Un niveau trop élevé des loyers réglementés, voire supérieur au niveau du marché, se traduirait par le départ des populations les plus aisées et une ghettoïsation de l'ensemble du parc HLM. Une contrainte de loyer maximum (80 ou 90 % du loyer de marché) a donc été introduite dans les simulations.

Trois cas, vis à vis d'un éventuel complément de loyer, sont donc possibles:

a) le ménage supporte déjà un taux d'effort supérieur à la contrainte de taux. Aucun complément de loyer ne s'applique.

b) le ménage supporte un taux d'effort inférieur au taux minimum retenu sans que l'effort soit limité par la contrainte de loyer. La contrainte de taux joue alors à plein. Le complément de loyer exprimé en % de revenu est obtenu par simple différence des taux d'effort.

c) le ménage supporte un taux d'effort inférieur au taux minimum retenu, mais l'application de la contrainte de taux conduit à un niveau de loyer supérieur au loyer plafond défini par référence au prix de marché. La contrainte de taux d'effort est donc limitée par le niveau des loyers du secteur libre. Le calcul du complément de loyer est obtenu par différence loyer réel et loyer plafond.

Sur ces bases, on obtient les montants globaux de complément de loyer suivants en fonction des différentes valeurs retenues pour les contraintes taux d'effort et loyer (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 1 :
Montant global de L'APL négative en cas de complément de loyer généralisé dans le parc HLM

en milliards de francs

Contrainte taux d'effort hors charge	Contrainte loyer en % du loyer de marché	
	80 %	90%
10 %	2,82	3,13
15 %	7,00	8,40
20 %	9,99	12,58

ANNEXE 3.5.

SYNTHESE DU RAPPORT DU CONSEIL DES IMPOTS SUR LA FISCALITE DE L'IMMOBILIER URBAIN

RAPPORT DU CONSEIL DES IMPOTS SUR LA FISCALITE DE L'IMMOBILIER URBAIN

(Synthèse réalisée par la Direction de l'Habitat
et de la Construction)

I - Les constats

Le Conseil des Impôts, dans son rapport sur la fiscalité de l'immobilier urbain fait les constats suivants :

- Depuis une trentaine d'années, la fiscalité immobilière a été conçue comme un outil d'intervention privilégié sur l'immobilier urbain avec les objectifs suivants : lutter contre des phénomènes de rétention et de spéculation foncières, encourager la construction, développer l'accès à la propriété immobilière, encourager l'offre locative, inciter à l'entretien du parc ou collecter l'épargne des particuliers. La fiscalité immobilière n'est cependant que l'un des nombreux facteurs qui influent sur l'immobilier.

- le patrimoine immobilier urbain est de 15 000 milliards de F dont les 2/3 appartenant à des ménages.

La part de l'immobilier d'habitation et de l'immobilier professionnel décroît, de façon régulière, dans l'ensemble des patrimoines des ménages tandis que les écarts entre les catégories socio-professionnelles restent forts : la propriété de l'immobilier urbain reste concentrée dans les revenus élevés, notamment celle des résidences secondaires et de l'immobilier locatif.

- Impositions locales, la taxe foncière sur les propriétés bâties, les droits de mutation à titre onéreux et les taxes d'urbanisme sont d'un rendement dont la forte augmentation s'accompagne d'une hétérogénéité préoccupante des situations locales et pour deux d'entre elles d'une forte sensibilité à la conjoncture économique.

Ces trois impositions ont fourni en 1989 plus de 70 milliards de francs de ressources aux collectivités locales, soit plus du tiers de l'imposition totale de l'immobilier urbain.

- Le parc locatif social privé ne bénéficie en pratique d'aucune véritable aide fiscale; à l'inverse et conformément à une longue tradition, le parc HLM concentre aujourd'hui la

quasi-totalité de cette aide, sans pourtant toujours accueillir, conformément à sa vocation, des ménages à ressources modestes.

Aussi, le Conseil se prononce-t-il contre toute extension des dispositions fiscales aux HLM et contre toute prorogation de leur durée d'application. Il estime, en outre, que leur maintien, dont le coût varie entre 6 et 7 milliards de francs, devrait être subordonnée à un respect plus strict de la mission sociale confiée au secteur HLM.

- Des dépenses de même nature sont traitées de façon trop différenciée selon que l'immeuble est loué à des tiers ou occupé par ses propriétaires. Une meilleure prise en compte des dépenses réelles engagées, notamment au titre des travaux d'amélioration et des frais d'assurance et l'allongement au-delà de cinq ans de la durée d'imputation des déficits fonciers paraissent souhaitables tandis qu'à défaut de pouvoir faire bénéficier tous les propriétaires-bailleurs de possibilités d'amortissement immobilier, sans complication excessive du dispositif fiscal, l'ouverture, à leur profit, d'un droit optionnel d'imposition au titre des bénéfices non commerciaux constituerait une alternative positive.

- L'imposition immobilière dont le poids semble s'être accru entre 1984 et 1989 et qui atteint à cette date environ 190 milliards de francs dont 90 au seul titre de la TVA, paraît diversement répartie selon les agents et surtout les phases du cycle immobilier : la construction supporte 40 % de cette charge, la détention 40 % et la transmission des immeubles 20 %. Si les impôts locaux n'en représentent qu'un peu plus du tiers, la croissance de leur produit est sensiblement plus forte que celle des impôts d'Etat.

Il en résulte une incidence inégale et parfois forte sur la rentabilité du bien immobilier, selon le type de bien, sa localisation et la durée de détention.

Cet amoindrissement de la rentabilité des biens immobiliers du fait de l'impôt est préoccupante dans la mesure où le bien immobilier dégage une rentabilité avant impôt relativement faible, même si, à la différence des autres placements elle s'est caractérisée jusqu'à une date récente par une stabilité sur le long terme.

En outre, le traitement fiscal plus favorable des valeurs mobilières, non seulement contredit l'objectif toujours souhaitable de neutralité fiscale mais risque d'aggraver le ralentissement des investissements immobiliers dans le secteur locatif.

II - Les recommandations

Le Conseil des Impôts recommande trois orientations générales :

- une fiscalité fondée sur une vision plus économique de l'immobilier urbain.

Fortement enracinée dans une conception, aujourd'hui inadaptée, de la propriété immobilière, la fiscalité de l'immeuble est une fiscalité "compartimentée", peu homogène, et défavorable aux transactions.

A rebours de cette situation, il faudrait, au contraire, aller le plus possible vers un traitement général, le moins différencié possible, de l'assiette immobilière et de son imposition, étant observé qu'il serait d'autant plus facile d'éviter les dérogations que les taux de droit commun seraient plus modérés.

Ce changement, qui ne pourrait être que progressif, devrait selon le Conseil, viser trois objectifs :

Le premier tendrait à assurer un traitement fiscal global du secteur locatif, qui d'un point de vue économique, est une véritable industrie, productrice d'un service de logement. On veillerait plus à aménager et à alléger le statut fiscal d'ensemble des propriétaires-bailleurs qu'à identifier dans ce secteur des opérations susceptibles de bénéficier d'avantages fiscaux importants et toujours provisoires.

Le second rechercherait, dans la mesure du possible, à rapprocher l'incidence de l'impôt sur la rentabilité des biens immobiliers et sur celle des valeurs mobilières. Aujourd'hui, en effet, la diminution de rendement due à la fiscalité est plus forte pour les investissements immobiliers que pour les investissements mobiliers. Or, l'arbitrage entre ces deux types de placement dépend, à risque constant, de leur taux de rendement respectif, c'est-à-dire des taux nets après impôts. L'arbitrage des investisseurs, et en particulier des investisseurs institutionnels, tend ainsi naturellement à déprimer les cours de l'immobilier et à accélérer le désengagement observé dans le parc immobilier locatif.

Le troisième objectif consisterait à introduire progressivement dans la fiscalité immobilière des éléments de traitement professionnel. Le niveau élevé des droits de mutation à titre onéreux et des frais annexes constitue de ce point de vue un obstacle sérieux à la transmission des actifs immobiliers : la réduction de ces droits devrait être un objectif prioritaire. De même, la possibilité qui serait ouverte à certains propriétaires d'une gestion professionnelle des immeubles locatifs caractériserait également cette orientation.

- Une fiscalité moins interventionniste

Aller ainsi vers un traitement fiscal fondé sur une approche plus économique de la place et du rôle de l'immobilier ne signifie aucunement qu'on préconise d'accentuer le recours à l'impôt comme instrument d'intervention sur l'économie de l'immobilier.

Les débats du Conseil ont fait clairement apparaître son scepticisme sur l'efficacité économique de l'impôt immobilier utilisé comme outil d'une politique économique conjoncturelle. On peut s'interroger, en effet, sur la pertinence de nombre de mesures fiscales et sur leur efficacité incitative. Elles ne sont réellement opératoires que bien ciblées, de courte durée et d'un coût inévitablement élevé. Leur pérennisation, source de pertes de recettes importantes pour la collectivité, se traduit en général par un amoindrissement, sinon la disparition des effets recherchés.

Aussi le Conseil recommande-t-il fermement le réexamen systématique des dispositions actuellement en vigueur et suggère qu'à l'appui de toute demande d'institution ou de prorogation d'une disposition fiscale, on apporte la preuve de l'intérêt qu'il y a à instituer ou à proroger.

Plus fondamentalement, la stabilisation du cadre de la fiscalité immobilière paraît être l'objectif à atteindre, car de la sécurité qu'elle introduira dans les anticipations et les choix, résultera sans doute un plus grand bien que celui escompté de dispositions exceptionnelles et momentanées.

Dans cette perspective, il conviendrait de freiner la tendance récente et forte à multiplier les "produits fiscaux immobiliers", laquelle, du coup, facilite l'émergence de stratégies fiscales complexes et aggrave le risque de s'écarter des principes de généralité et d'équité de l'imposition.

- Une fiscalité dont l'évolution devrait être mieux maîtrisée

Le système d'imposition du patrimoine immobilier urbain ne résulte pas d'un choix délibéré mais procède de l'accumulation empirique de nombreux impôts dont la diversité rend difficile d'en apprécier le poids global et l'incidence. Cette hétérogénéité se trouve aggravée par les décisions non coordonnées des collectivités locales. Enfin, la multiplicité des taxations aux différentes phases du cycle immobilier ne contribue pas à clarifier cette situation, d'autant que pour un même patrimoine imposé, les redevables sont différents.

Il s'ensuit : foisonnement et complexité des dispositions, de la doctrine et de la jurisprudence ; importance du prélèvement total, et même opacité de certaines pratiques en matière d'urbanisme.

Il en résulte directement un risque important d'une augmentation non maîtrisée de la pression fiscale et d'une accentuation de la disparité des situations locales : aucune collectivité n'étant en charge de toute l'imposition qui, au surplus, est tantôt permanente, tantôt occasionnelle, il faut craindre que la vision d'ensemble qu'on doit avoir de la fiscalité immobilière soit insuffisamment assurée.

Bien qu'il n'existe pas actuellement de solution à cette situation, pourtant lourde de difficultés futures, on pourrait rendre périodiquement publique une analyse détaillée de l'imposition immobilière globale. Ainsi permettrait-on que les décisions soient plus concordantes et, en définitive, que les décideurs soient davantage sensibles à l'importance des enjeux.

Annexe : Quelques chiffres clés.

- **Concentration du patrimoine immobilier urbain** : les ménages bénéficiaires des revenus les plus élevés possèdent plus du tiers de ce patrimoine ; les 10 % titulaires des revenus les plus faibles en possèdent dix fois moins.

- **Le produit de l'imposition du patrimoine immobilier urbain et la pression fiscale** :

36 % du total du produit de l'ISF en 1989 provient de l'immobilier ; produit des droits de mutation à titre gratuit provenant de la taxation des seuls biens immobiliers : 4,5 milliards de francs en 1984 et 9,4 milliards de francs en 1989 (soit + 72 % en francs constants) ; taxe foncière sur propriétés bâties : 12 milliards de francs en 1980, 50 milliards en 1990 ; droits de mutation à titre onéreux : 14 milliards de francs en 1985, 30 milliards en 1990 ;

Produit de l'ensemble des impôts assis sur le patrimoine immobilier bâti :
126 milliards de francs en 1984
193 milliards de francs en 1989

ce qui correspond (rapporté à la valeur du patrimoine) à une pression fiscale de 1,04 % en 1984 et 1,24 % en 1989, en augmentation de 20 %.

- **Les dépenses fiscales immobilières** : 50 mesures fiscales recensées chaque année ; évaluation, selon l'approche retenue, de 32 à 49 milliards de F en 1991 ; coût stable en francs constants de 1980 à 1990 (0,5 % du PIB).

- **Imposition des revenus fonciers** : 2,5 millions de propriétaires fonciers en 1989 ; 74 % des propriétaires fonciers ont plus de 50 ans ; montant des charges déduites du revenu foncier : entre 36 % et 40 % du total des revenus fonciers déclarés ; revenus fonciers bruts : 117 milliards de F en 1989 ; produit de l'imposition des revenus fonciers : 15 milliards de francs en 1989.

- **La fiscalité du logement social** : coût global du dispositif fiscal dérogatoire appliqué au secteur HLM : de 6 à 7 milliards de F ; coût de l'exonération de la TFPB : pour l'Etat : 2 milliards de F, pour les départements et les régions : 3 milliards de francs ; coût de l'exonération de l'IS : 1,33 milliards de F en 1990.

- **L'incidence de la fiscalité sur la rentabilité des biens** : la fiscalité abaisse le rendement des actions et des obligations de 0,8 à 1,3 point selon le taux marginal d'imposition et de 2 points et même davantage pour l'immobilier d'habitation ; à l'inverse, l'investissement bénéficiant des mesures spécifiques (Quilès-Méhaignerie) prises en faveur du locatif réalise des performances analogues à celles des valeurs mobilières.

TABLEAU N° 1

Patrimoine immobilier urbain par secteurs

(en pourcentage)

Années	Sociétés non financières	Entreprises d'assurance	Institutions financières	Ménages 1)	Administrations privées	Administrations publiques	TOTAL
1970	27,7	0,7	0,5	57,8	0,3	13,0	100,0
1975	26,8	0,7	0,7	58,7	0,3	12,8	100,0
1980	25,6	0,8	0,7	60,3	0,3	12,3	100,0
1984	24,4	0,8	0,9	61,5	0,3	12,1	100,0
1985	24,1	0,8	0,9	61,8	0,3	12,1	100,0
1986	23,4	0,9	0,9	62,5	0,3	12,0	100,0
1987	23,4	0,9	1,0	62,5	0,3	12,0	100,0
1988	23,2	0,9	1,0	62,6	0,3	12,0	100,0
1989	23,3	0,9	1,0	62,3	0,3	12,1	100,0

1) Y compris les entrepreneurs individuels

Source : INSEE et Conseil des impôts

TABLEAU N° 2

Répartition par nature du patrimoine immobilier urbain

(en pourcentage)

Années	Logements	Autres bâtiments				Stocks 1)	Terrains 2)	TOTAL
		TOTAL	Industrie	Services marchands	Services non marchands			
1970	56,6	20,9	8,2	7,7	5,1	0,9	21,5	100,0
1975	59,6	22,7	8,0	8,4	6,3	1,1	16,6	100,0
1980	63,6	23,7	7,8	8,8	7,1	1,0	11,7	100,0
1984	65,4	23,5	7,2	8,8	7,4	0,9	10,3	100,0
1985	66,0	23,7	7,2	8,9	7,6	0,8	9,5	100,0
1986	66,9	23,4	6,9	8,8	7,7	0,6	9,1	100,0
1987	67,1	23,5	6,8	8,9	7,7	0,7	8,8	100,0
1988	67,2	23,6	6,7	9,1	7,9	0,7	8,5	100,0
1989	66,9	24,1	6,7	9,4	8,0	0,7	8,3	100,0

(1) Il s'agit des stocks détenus par les promoteurs immobiliers.

(2) Il s'agit des terrains à bâtir et des terrains de sport.

Source : Conseil des impôts d'après l'INSEE

TABLEAU N°3

Les aides fiscales au logement en 1991 : Trois évaluations possibles

(en millions de francs)

	Actualisation Ministère de Eco. Fin. Bud	Présentation Voies et moyens	Estimation du CEREVE
1 Réduction d'impôt en faveur des accédants	11 160	11 160	11 160
2 Dépenses fiscales en faveur des bailleurs	7 650	7 650	5 650
3 Exonération des intérêts d'épargne logement	8 700	8 700	7 950
4 Exonération des intérêts du livret A	3 500	3 500	3 100
5 Exonération de la taxe foncière	2 800	2 800	2 800
6 Exonérations diverses (terrains à bâtir HLM, monuments historiques...)	3 550	3 550	2 550
7 Exonération des loyers fictifs des propriétaires occupants	non retenu	8 800	non retenu
8 Non-imposition des plus-values des résidences principales	non retenu	3 500	non retenu
TOTAL GENERAL	37 360	49 660	32 210

Source : Direction de la prévision ; service de la législation fiscale. CEREVE

TABLEAU N°4

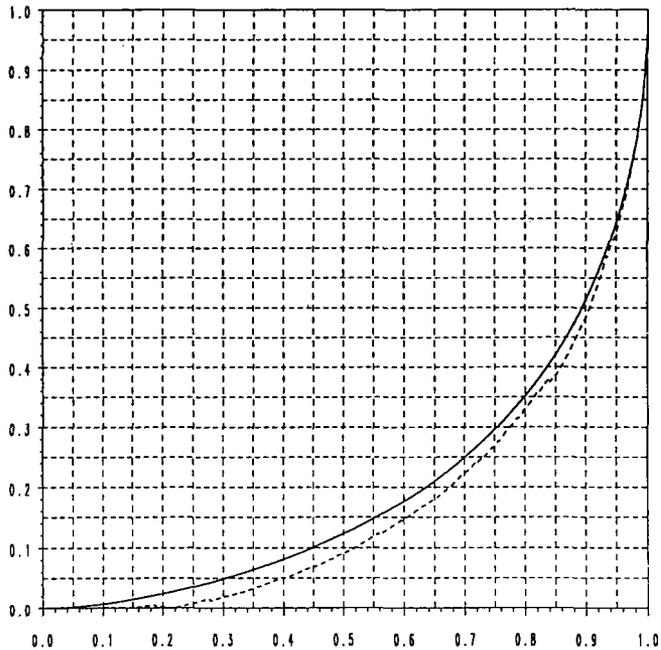
Dépenses fiscales (millions de francs courants)
(1980-1991)

DEPENSES FISCALES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Réd. d'impôt en faveur des accédants	4 700	5 530	6 050	6 960	6 550	6 600	7 360	8 500	9 050	10 230	11 040	11 160
Dép. fiscales en faveur des bailleurs	3 250	4 230	4 630	4 450	4 700	4 760	5 175	5 510	6 200	8 660	7 550	7 650
Exonération intérêts épargne-logement	2 100	2 660	3 000	3 080	3 700	3 700	3 550	4 750	5 250	6 360	7 450	7 820
Exonération intérêts livret A	1 200	1 640	1 970	2 400	2 800	2 720	2 800	2 840	2 904	3 046	3 357	3 365
Exonération taxe foncière (fraction à la charge des collectivités locales)	2 000	2 200	2 400	2 900	1 950	1 850	2 200	2 100	2 370	2 520	2 800	2 560
Dépenses fiscales diverses	1 385	1 415	1 650	1 810	1 840	1 940	2 730	2 980	2 920	3 185	3 515	2 574
TOTAL	14 635	17 675	19 700	21 600	21 540	21 570	23 815	26 680	28 694	34 001	35 712	35 129
PIB (milliards de F)	2 808	3 165	3 626	4 006	4 362	4 685	5 035	5 321	5 693	6 113	6 482	6 801
PART DE LA DEPENSE DANS LE PIB (en %)	0,52	0,55	0,54	0,53	0,49	0,46	0,47	0,5	0,5	0,55	0,55	0,51

Source : Direction de la prévision

GRAPHIQUE 5

Concentration des revenus urbains
population percevant des revenus fonciers urbains et classée par RBFU croissant



Abscisse : pourcentage cumulés des effectifs
Ordonnée : pourcentage correspondant de la masse des revenus fonciers
Source : direction de la prévision ; données de l'enquête revenus fonciers 1984.

Le graphique 3 classe les foyers par revenus fonciers urbains croissants et indique, en ordonnée, le pourcentage correspondant de la masse de revenus fonciers urbains.

TABEAU N° 6

% de population percevant des revenus fonciers
par catégorie socio-professionnelle
(CSP classée par ordre croissant du ratio en col. 3)

Catégorie socio-professionnelle	% de la population percevant des revenus fonciers	% de la population totale	Rapport
	1	2	1 / 2
Ouvrier agricole	1,9	8,2	0,2
Ouvrier qualifié	4,2	14,9	0,3
Employé	5,4	12,0	0,5
Professions intermédiaires	9,5	11,9	0,8
Agriculteur	4,6	3,6	1,3
Inactif	46,1	35,3	1,3
Cadre supérieur	10,4	6,0	1,7
Artisan commerçant chef d'entrepris	13,3	5,4	2,5
Profession non commerciale	3,6	1,4	2,6
Non déclaré	1,0	1,3	
Total	100,0	100,0	

Source : Conseil des impôts d'après la Direction de la prévision

Tableau n°7

Performance avant impôt de différent types de placement

	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
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

Tableau n° 8

Structure du prélèvement fiscal
selon le cycle immobilier

	1984		1989	
	en Mds	en %	en Mds	en %
Imposition portant sur la création immobilière (TVA , taxes d'urbanisme, redevance sur les bureaux)	56,8	45%	75,5	39%
Imposition sur la détention immobilière (TFPB, revenus fonciers, TVA sur l'entretien, ISF/IGF, TADDB)	51,3	41%	78	40%
Imposition sur la "circulation" immobilière (imposition des plus-values et droits de mutation et pour partie la TVA des services immobiliers)	18,5	14%	39,1	21%
TOTAL	126,6	100%	192,6	100%

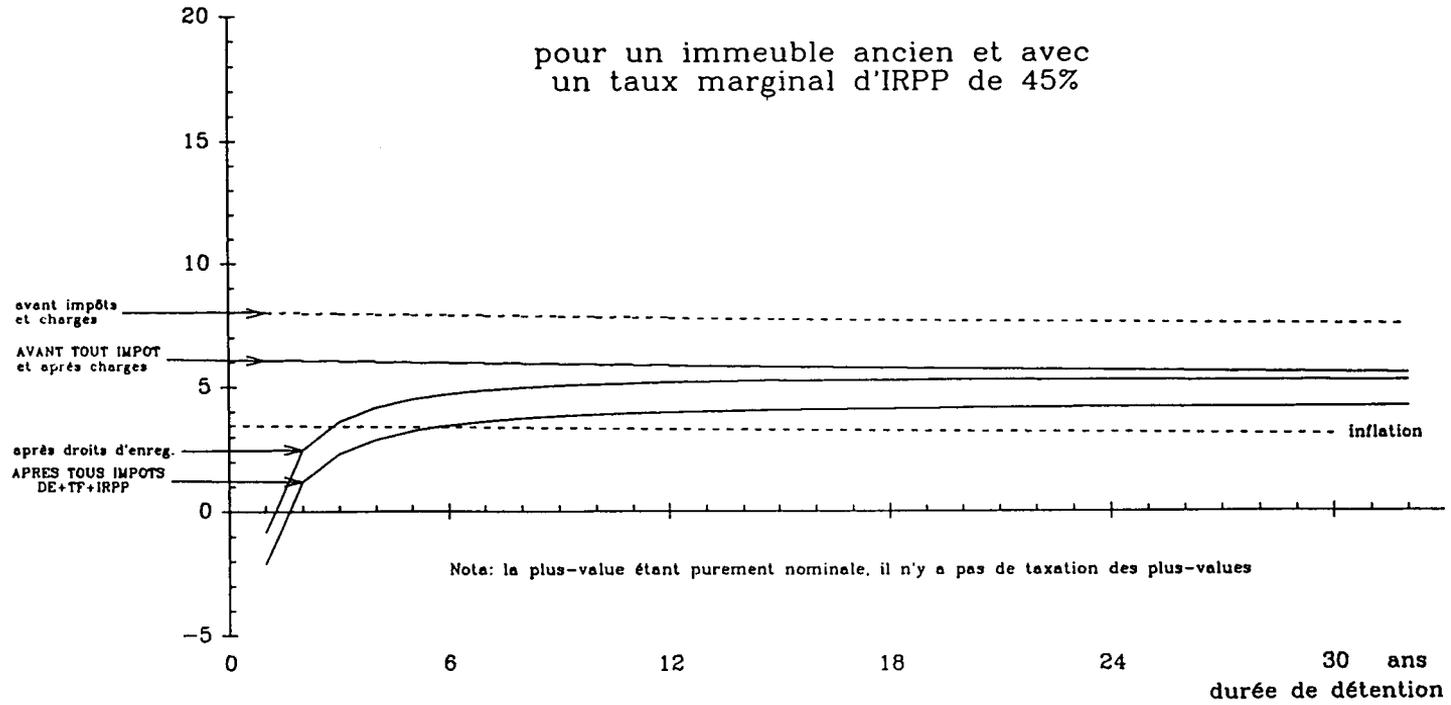
Source: Direction de la Prévision/Conseil des impôts

IMPACT DE LA FISCALITE SUR LA RENTABILITE selon la durée de détention dans un environnement moyen:

- plus-value: 3,5%/an (égale à l'inflation)
- rentabilité locative initiale de 4,4%
(hausse du loyer selon l'ICC, soit 2,6%/an)

pour un immeuble ancien et avec
un taux marginal d'IRPP de 45%

Taux de rentabilité interne en %/an



Nota: la plus-value étant purement nominale, il n'y a pas de taxation des plus-values

Comparaison des rendements après impôt de différents placements (durée 10 ans)
pour un même rendement économique (taux d'imposition 33%)

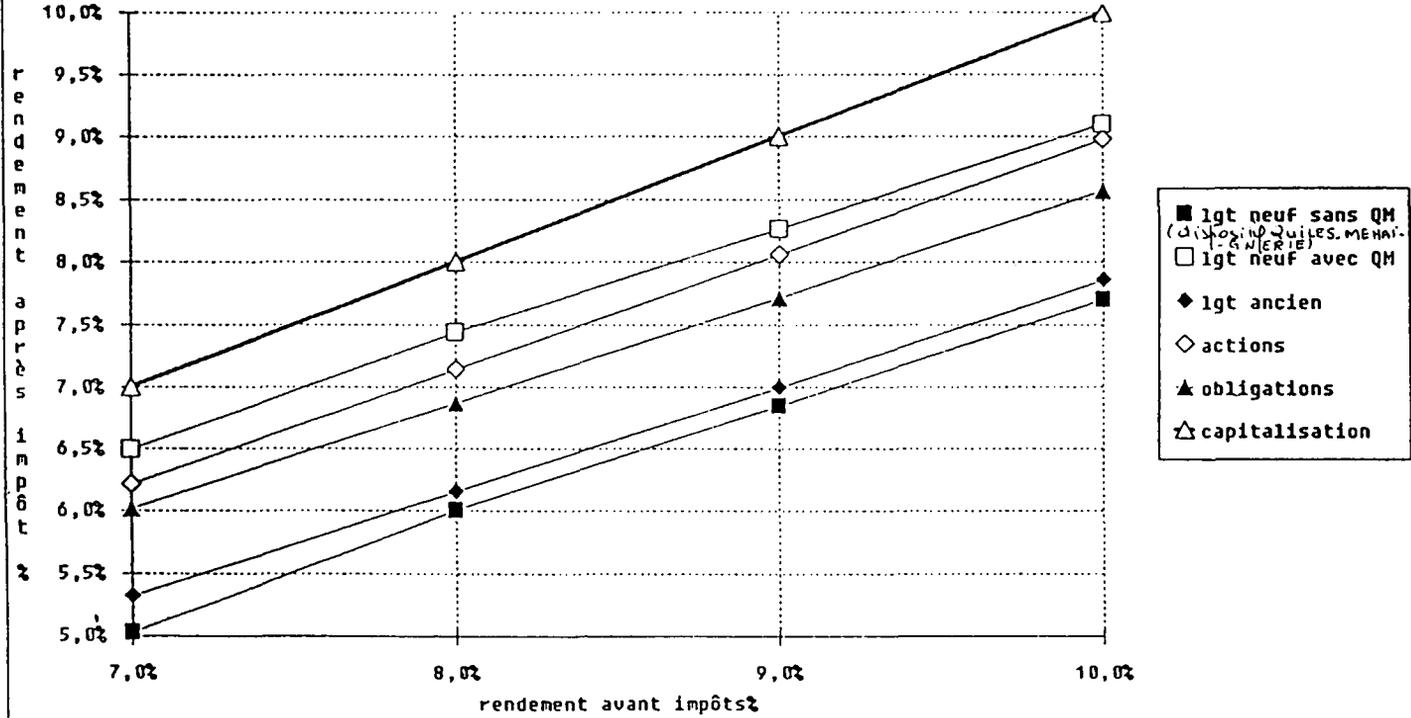


Tableau n° 11

Production de l'immobilier
(En milliards de francs 1980)

Année	1970	1975	1980	1985	1990
"Bâtiment Génie civil et agricole"	341	393	404	366	462
dont immobilier	255	295	303	275	345

Source : Comptes nationaux

Tableau n° 12

Part du logement dans la production de biens et services
Ressources des ménages via le compte de production

Année	Production service logement	Production totale biens et services	Ratio
1980	137	929	14,7%
1981	163	1 021	16,0%
1982	187	1 158	16,1%
1983	214	1 255	17,1%
1984	244	1 352	18,0%
1985	271	1 411	19,2%
1986	298	1 490	20,0%
1987	328	1 498	21,9%
1988	364	1 646	22,1%
1989	400	1 783	22,4%
1990	437	1 759	24,8%

Source : Comptes nationaux

Tableau n° 13

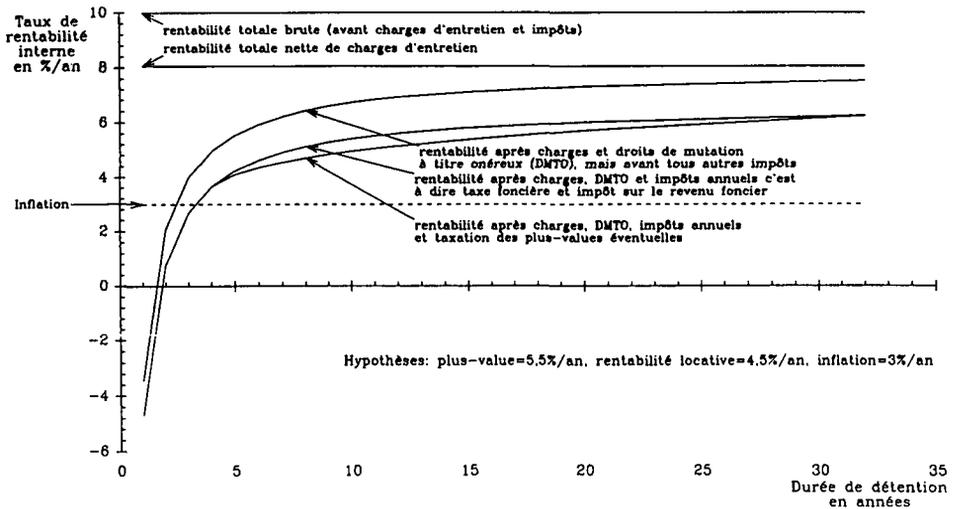
FISCALITE DES MUTATIONS : TAUX COMPARES

(en %)

	R.U.	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 la législation fiscale

GRAPHIQUE 14 INFLUENCE SUR LA RENTABILITE, SELON LA DUREE DE DETENTION, des charges d'entretien, des droits de mutation, des impôts annuels et de la taxation des plus-values PESANT SUR LE LOGEMENT



Source : direction de la prévision.

Tableau n° 15

Evolution du parc de logements

	(en milliers)						
	1963	1967	1970	1973	1978	1984	1988
Propriétaires	6 247	6 898	7 350	7 797	8 695	10 279	11 233
Locataires	6 695	6 875	7 234	7 579	8 190	8 198	7 972
dont :							
HLM	880	1 164	1 565	1 933	2 481	2 898	3 141
Secteur privé (1)	4 971	4 886	5 019	5 029	5 171	4 825	4 484
Autres (2)	844	825	650	617	538	475	347
Logés gratuitement	1 874	1 967	1 823	1 747	1 756	1 616	1 495
Ensemble des ménages	14 816	15 740	16 407	17 123	18 641	20 093	20 700

(1) Ce secteur comprend les logements soumis à la Loi de 1948, les autres logements loués vides, principalement ceux du parc privé, mais aussi ceux du parc social non HLM.

(2) Locataires en meublés, sous-locataires, fermiers, métayers.

Source : enquêtes Logement. INSEE.

Tableau n° 16

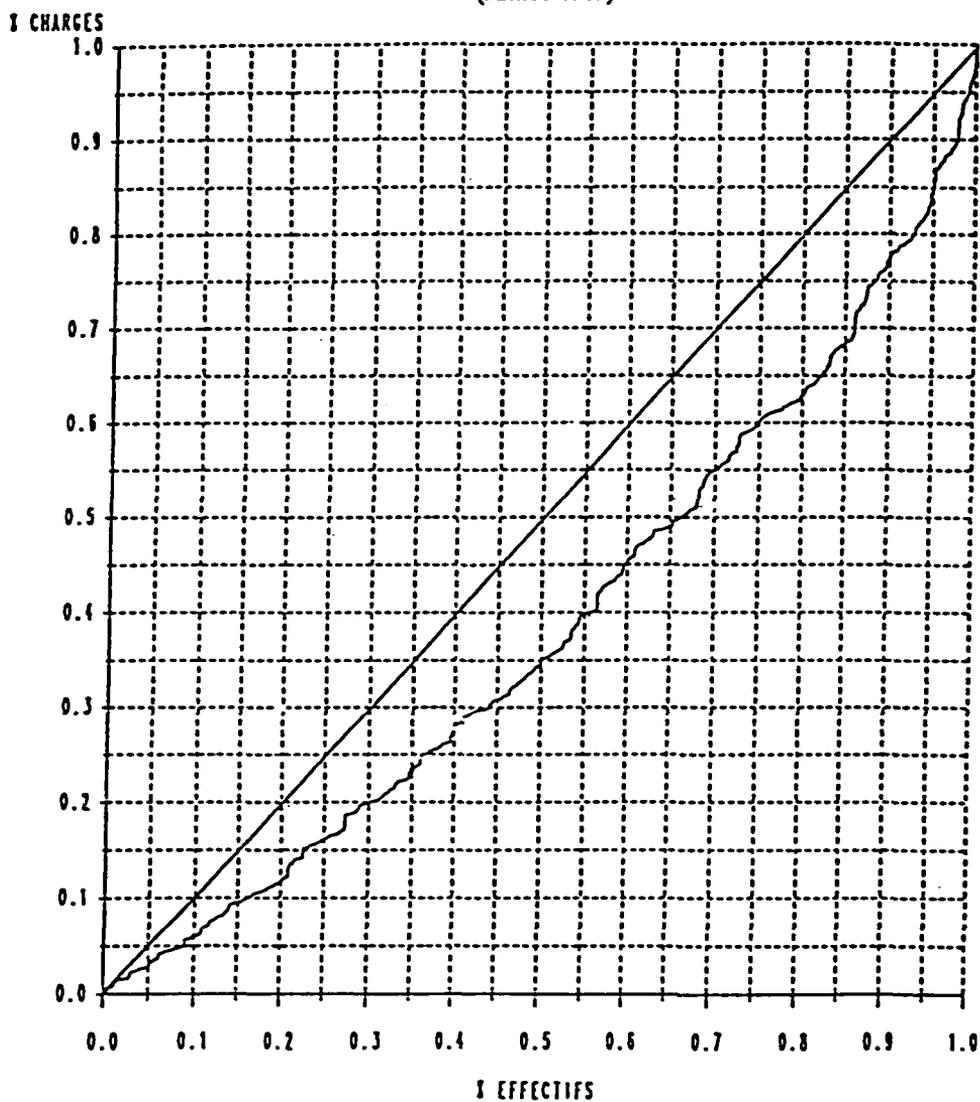
Proportion des charges selon la tranche du revenu foncier

Tranche de revenu brut foncier (RBFU)	Travaux/ RBFU (en %)	Intérêts/ RBFU (en %)	Total des charges/ RBFU (en %) (*)
0 - 2500	65,1	23,8	124,9
2500 - 5000	27,5	20,1	71,6
5000 - 7500	38,7	17,0	76,5
7500 - 10 000	29,4	13,4	70,3
10 000 - 12 500	30,0	16,2	80,9
12 500 - 15 000	18,9	14,0	47,8
15 000 - 17 500	11,6	11,3	40,8
17 500 - 20 000	18,6	9,0	42,3
20 000 - 25 000	6,9	11,7	39,0
25 000 - 30 000	11,5	9,2	38,1
30 000 - 35 000	6,8	11,4	37,5
35 000 - 40 000	12,3	8,4	41,5
40 000 - 50 000	11,7	8,9	38,8
50 000 - 60 000	10,7	7,3	34,2
60 000 - 80 000	15,0	7,6	45,6
80 000 - 100 000	11,6	5,4	37,5
100 000 - 120 000	12,4	6,8	35,7
120 000 - 140 000	9,5	5,1	30,6
140 000 - 160 000	21,6	5,5	41,3
> 160 000	17,2	4,4	37,9

(*) Y compris frais de gérance et taxes foncières mais hors déduction forfaitaire

Source : Direction de la prévision

Concentration des travaux
Population percevant des revenus fonciers urbains et classée par revenu imposable croissant
(Année 1989)



Abcisse : Pourcentages cumulés des effectifs
Ordonnée : Pourcentages cumulés des charges

Source : direction de la prévision.

TABLEAU N° 18

TAXE LOCALE D'EQUIPEMENT ET PRODUITS DE NATURE FISCALE
(EN FRANCS COURANTS)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TLE	884,70	920,30	965,70	1 008,30	996,90	997,50
Taxe complémentaire à la TLE	30,00	29,70	31,00	33,70	35,30	34,40
Taxe départementale pour le financement des CAU	2,50	14,80	26,30	38,00	23,00	76,70
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	88,90	120,70	146,00	166,70	166,70	161,20
Versement pour dépassement du PLD	261,60	295,00	393,70	419,80	570,10	390,50
Participation pour dépassement des COS	nc	nc	nc	nc	57,50	72,50
Redevance pour création de bureaux et locaux de recherche	132,60	117,10	77,90	69,70	33,60	27,80
Total (en MF)	1 400,30	1 497,60	1 640,70	1 718,30	1 883,10	1 706,60
Indice PIB	100,00	111,40	124,40	136,50	146,70	155,20
% d'évolution en francs constants/1980	-	-	-	-	-9,00	-22,00

Source : Direction générale des impôts

	1986	1987	1988	1989	1990 (1)	1991 (1)
TLE	879,30	1 025,50	1 081,70	1 218,00	1 627,40	1 302,30
Taxe complémentaire à la TLE	33,70	47,80	56,20	67,50	96,80	74,90
Taxe départementale pour le financement des CAU	74,80	112,90	120,80	143,10	196,20	112,80
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	145,90	167,50	173,80	198,30	286,10	235,30
Versement pour dépassement du PLD	346,40	444,40	474,60	719,20	953,10	714,70
Participation pour dépassement des COS	108,10	77,70	168,40	223,30	675,90	636,30
Redevance pour création de bureaux et locaux de recherche	162,40	285,70	608,10	545,10 (chiffre partiel)	1 670,70 7,00	760,00
Total (en MF)	1 750,60	2 161,50	2 683,60	3 114,50	5 506,40	3 836,30
Indice PIB	163,30	168,10	173,00	178,50	184,50	
% d'évolution en francs constants/1980	-21,00	-8,00	11,00	25,00	n.s.	

(1) Les chiffres relatifs aux années 1990 et 1991 ne sont pas exhaustifs car les taxes d'urbanisme dont le fait générateur est postérieur au 31/12/1989 sont désormais recouvertes par les comptes du Trésor et non par ceux de la D.G.I.

Source : Direction générale des impôts

Tableau n° 19

**Répartition des locataires HLM selon leurs ressources
(exprimées en fonction des plafonds HLM)
et l'année d'arrivée dans le logement**

Année d'arrivée dans le logement	Plafonds de ressources	0 à 60%	60 à 80%	80 à 100%	100 à 120%	120 à 160%	Plus de 160%	Ensemble
Situation 1980 (HLMO)								
Avant 1967		31,2	18,4	16,0	13,0	14,3	7,2	100,0
De 1967 à 1974		36,9	18,2	15,2	11,1	13,1	5,5	100,0
De 1975 à 1978		35,6	19,7	19,1	12,6	9,1	4,0	100,0
Ensemble		35,2	18,9	16,6	12,2	11,9	5,2	100,0
Situation 1988 (PLA)								
Avant 1967		25,8	17,9	15,3	10,2	18,5	12,3	100,0
De 1967 à 1974		32,3	13,9	17,0	11,0	15,5	10,3	100,0
De 1975 à 1980		35,8	19,3	18,3	11,3	9,0	5,2	100,0
De 1981 à 1984		34,9	20,3	21,0	12,6	8,4	2,9	100,0
dont neuf 1982-1984		35,4	17,5	18,5	15,1	10,1	3,4	100,0
Ensemble		34,0	18,7	18,9	11,7	10,9	5,8	100,0

Source : INSEE

tableau n° 20

**Evolution de l'effort fiscal en faveur du secteur HLM
(Année 1990)**

	(en MF)
a) Effort fiscal de l'Etat	
- compensation versée aux communes pour l'exonération de TFPB	2 000
- exonération droit de mutation sur la vente logements sociaux	185
- TVA à 13 % sur les terrains à bâtir	200
- Estimation de l'exonération d'impôt sur les soci	1 330
b) Effort fiscal des communes	
- exonération de TFPB	1 910 1)
c) Effort fiscal des départements	
- exonération de TFPB	870 2)
d) Effort fiscal des régions	
- exonération de TFPB	180 3)

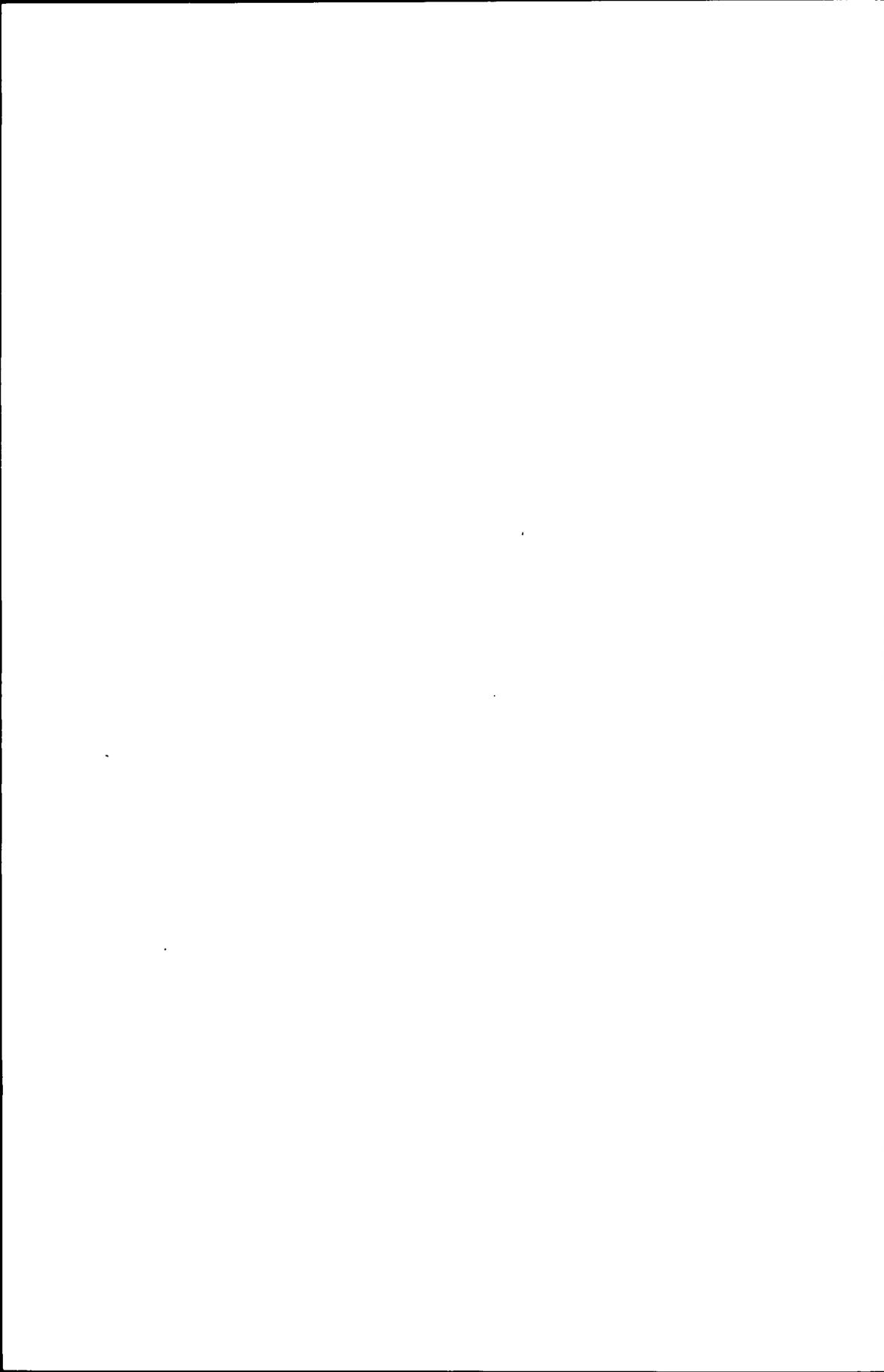
1) le coût total pour les communes est de 2 742 MF. On a appliqué pour identifier la "part HLM", le même ratio que pour la compensation versée par l'Etat.

2) Pour l'ensemble des locaux, l'exonération représente un coût de 2160 MF pour les départements.

3) Sur un montant total d'exonération de 450 MF.

4) (a) + (b) + (c) + (d) = 6 675 MF.

Source : Conseil des impôts



ANNEXE 4.1.

**ESTIMATION DES AIDES PUBLIQUES
ACCORDEES POUR DIVERSES OPERATIONS
D'INVESTISSEMENT**

ESTIMATION DES AIDES PUBLIQUES ACCORDEES POUR DIVERSES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT

1. OPERATIONS ETUDIEES

1.1 ACCESSION DANS LE NEUF

- **opération PAP** : l'opération est réalisée avec un prêt PAP tant que le ménage bénéficiaire est en-dessous du plafond de ressources PAP (arrêté du 15/12/92).

Le coût d'opération et le montant du prêt sont égaux aux niveaux moyens observés (dans la zone concernée pour ce type de ménage), le prêt PAP étant éventuellement limité au plafond réglementaire.

Pour un ménage avec 2 enfants en zone 2, coût d'opération : 614 000 F ; prêt : 408 310 F.
Profil du prêt : intérêt : 8.97% ; durée 20 ans .

L'aide comprend la subvention versée par l'Etat (convertie en bonifications par le Crédit Foncier), la compensation par l'Etat de l'exonération pendant 10 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), l'aide personnelle au logement versée à l'acquéreur et la réduction d'impôt sur les intérêts d'emprunt.

- **opération PC** : l'opération est réalisée avec un prêt PC lorsque les revenus du ménage dépassent les plafonds PAP.

Le coût d'opération et le montant du prêt sont égaux aux niveaux moyens observés (dans la zone concernée pour ce type de ménage).

Pour un ménage avec 2 enfants en zone 2, coût d'opération : 736 800 F ; prêt : 471 552 F
Profil du prêt : intérêt : 10.5% ; durée 20 ans .

L'aide ne comprend que l'aide personnelle au logement versée à l'acquéreur et la réduction d'impôt sur les intérêts d'emprunt.

Deux études ont été réalisées :

a) cumul de toutes les aides publiques capitalisées sur 20 ans en fonction du revenu du ménage. Celles qui sont étalées dans le temps sont prises en compte par actualisation.

b) cumul sur une mensualité de toutes les aides publiques en fonction du revenu, pris en compte le 1er mois où le ménage est susceptible d'en bénéficier .

1.2 PLA

Le coût d'opération est égal au niveau moyen observé (dans la zone concernée pour ce type de ménage), le loyer correspond au loyer maximum de conventionnement.

Pour un ménage avec 2 enfants en zone 2 : coût d'opération : 450 000 F ; loyer : 2 668 F.

L'aide comprend la subvention versée par l'Etat à l'organisme, l'aide personnelle versée au locataire, la compensation par l'Etat de l'exonération pendant 15 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Le prêt locatif fongible de la CDC étant assis sur le Livret A, l'aide comprend également le coût de l'exonération fiscale du Livret A : pour l'estimer, on a supposé que l'intérêt servi à un livret non défiscalisé devrait être de 6 % contre 4,5% au Livret A. Le prêt de la CDC adossé à une telle ressource ne pourrait être à un taux de 5,8% comme actuellement mais à un taux supérieur de 1,5%, soit 7,3% : la différence entre les prêts à 5,8% et 7,3% correspond à une aide fiscale de la collectivité.

Par ailleurs, il est possible de considérer comme "aide de circuit" l'avantage d'un prêt financé sur des ressources liquides : la différence entre un prêt à 7,3% et un prêt au taux du "marché" (10%) est assimilable à une aide complémentaire.

L'étude réalisée est un cumulé des aides publiques actualisées sur 32 ans.

2. HYPOTHESES COMMUNES

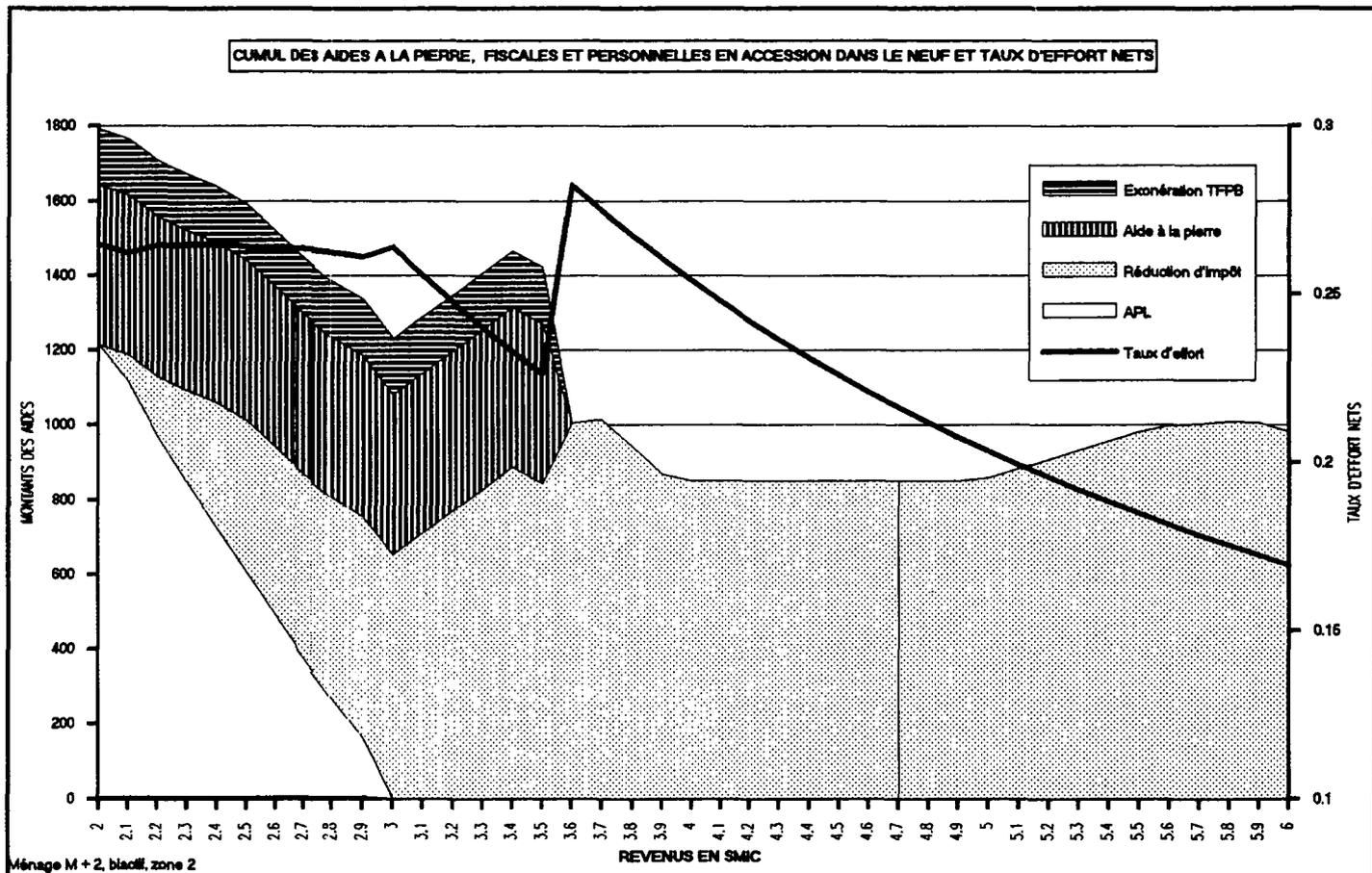
Le bénéficiaire de l'opération est un ménage avec deux enfants à charge (6 ans et 3 ans), un seul actif. Pour le calcul de l'APL, l'enfant de 6 ans n'est plus à charge de ses parents 11 ans plus tard et celui de 3 ans, 18 ans plus tard.

Les revenus du bénéficiaire sont supposé évoluer au rythme de l'inflation prévue (3% par an) à partir d'un niveau initial fixé au nombre de SMIC (moyenne mensuelle nette 1992 du SMIC pris en compte : 4 630 F).

Les paramètres du barème de l'APL sont également supposé évoluer comme l'inflation à partir du barème au 1/07/92.

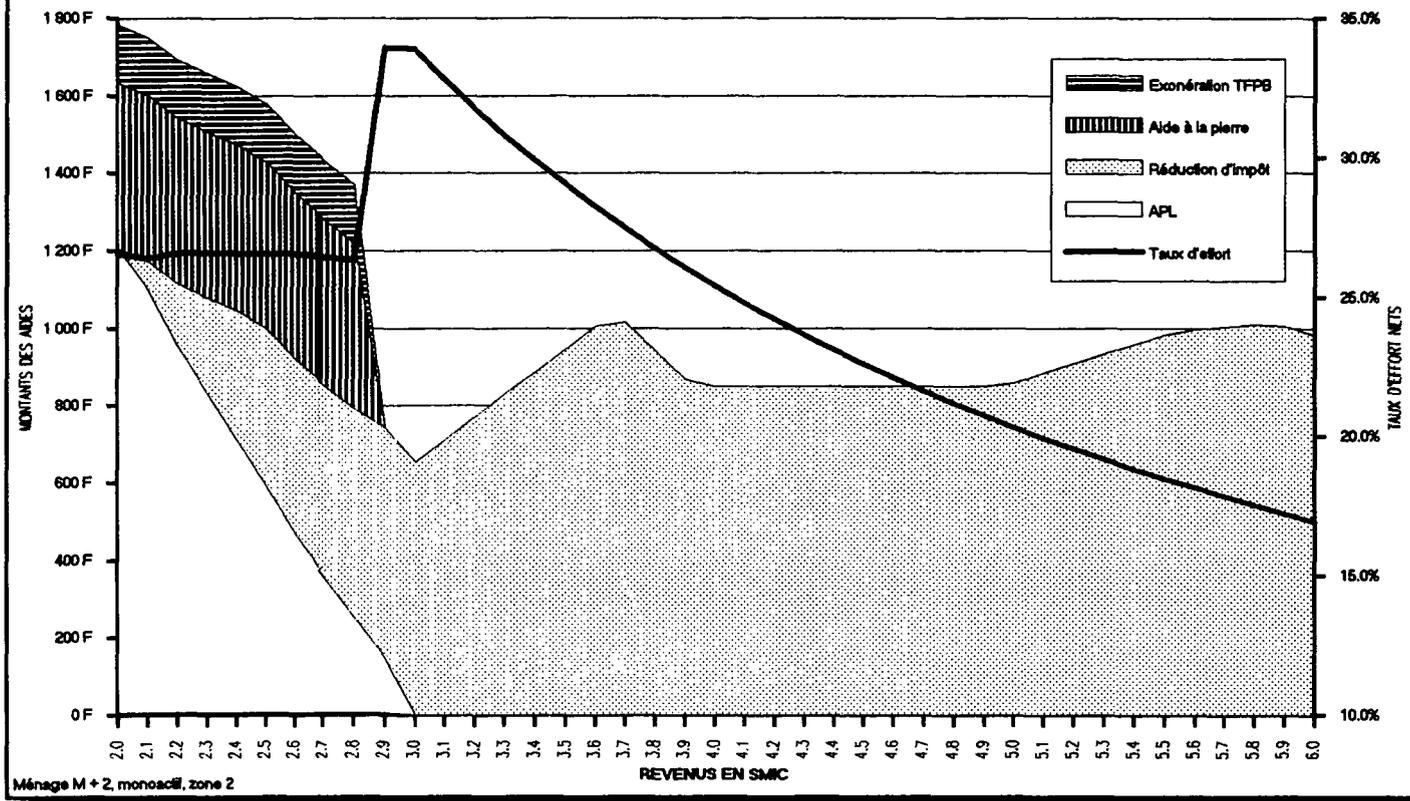
Les paramètres du barème de l'impôt sur le revenu sont aussi supposé évoluer comme l'inflation à partir du barème 1992.

Les aides versées dans les années futures sont estimées en F 1992 par actualisation au taux de 10% . Elles sont prises en compte sur une période de 20 ans pour les opérations d'accession et 32 ans pour les opérations locatives.



Ménage M + 2, biocell, zone 2

CUMUL DES AIDES A LA PIERRE, FISCALES ET PERSONNELLES EN ACCESSION DANS LE NEUF ET TAUX D'EFFORT NETS

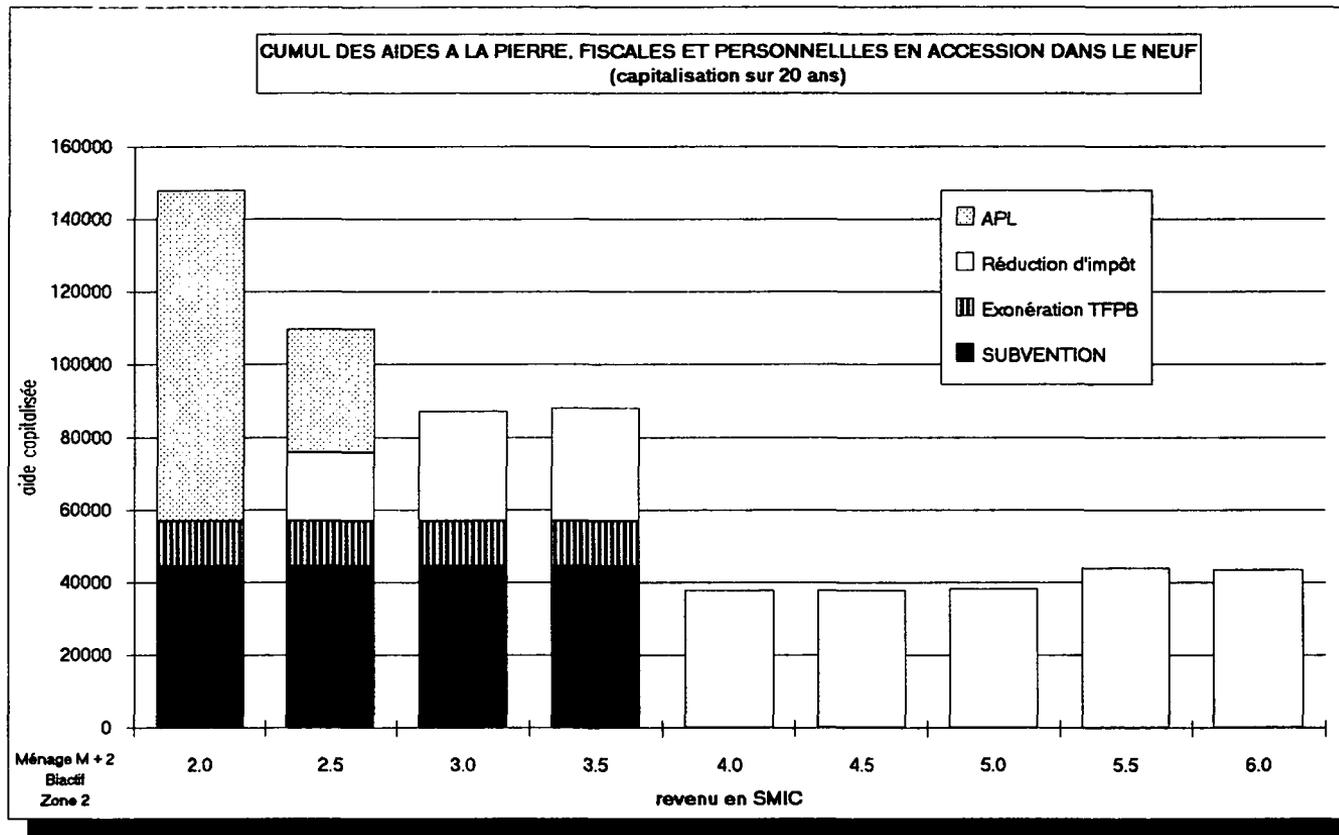


Ménage M + 2, monoactif, zone 2

OPERATION D'ACCESSION NEUVE

			PAP	PC
ZONE.....	2			
TYPE DE MENAGE.....	4	COUT D'OPERATION.....	614 000 F	736 800 F
ACTIVITE DU CONJOINT..	NON	MONTANT DU PRET.....	408 310 F	471 552 F
		MENSUALITE.....	3 666 F	4 708 F
INFLATION PREVUE.....	3.00%	ENTREE DANS LES LIEUX.....	1.Jan.92	1.Jan.92
ACTUALISATION.....	10.00%			
		COUT BUDGETAIRE (mensuel).....	44 334 F	0 F
		INTERETS EN 1993 (mensuels).....	3 052 F	4 126 F
		AIDE A LA PIERRE (mensuelle).....	428 F	0 F
		MONTANT TFPB (mensuel).....	150 F	0 F
		EXONERATION TFPB.....	3 000 F	0 F

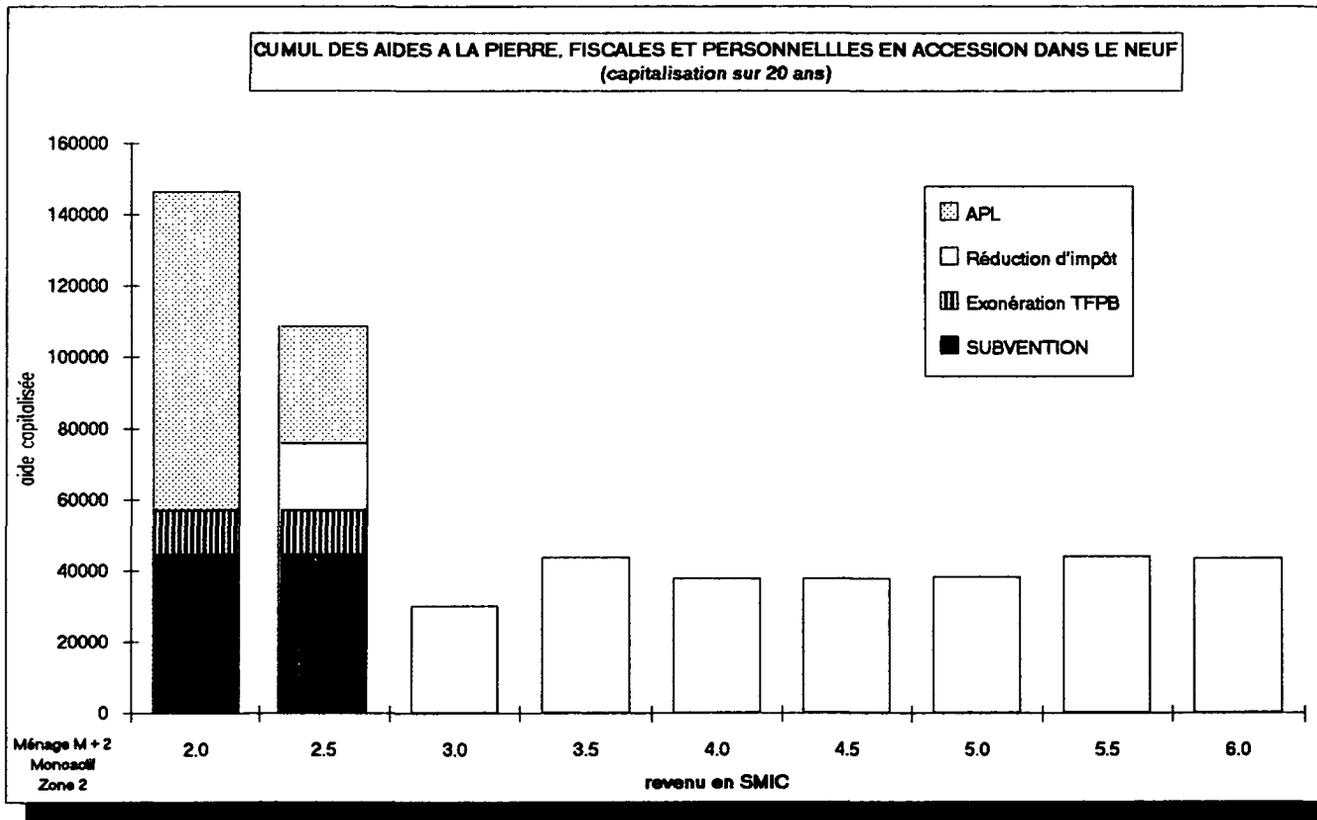
REVENU DU MENAGE	AIDE A LA PIERRE	EXONERATION TFPB	REDUCTION D'IMPOT	APL	TOTAL DES AIDES	TAUX D'EFFORT NET EN %
2.0	428 F	150 F	0 F	1 206 F	1 356 F	26.6%
2.1	428 F	150 F	70 F	1 102 F	1 323 F	26.4%
2.2	428 F	150 F	158 F	957 F	1 266 F	26.6%
2.3	428 F	150 F	246 F	833 F	1 230 F	26.6%
2.4	428 F	150 F	334 F	711 F	1 196 F	26.6%
2.5	428 F	150 F	406 F	593 F	1 150 F	26.5%
2.6	428 F	150 F	450 F	470 F	1 071 F	26.5%
2.7	428 F	150 F	494 F	360 F	1 005 F	26.4%
2.8	428 F	150 F	538 F	254 F	943 F	26.3%
2.9	0 F	0 F	594 F	150 F	744 F	33.9%
3.0	0 F	0 F	653 F	0 F	653 F	33.9%
3.1	0 F	0 F	711 F	0 F	711 F	32.8%
3.2	0 F	0 F	770 F	0 F	770 F	31.8%
3.3	0 F	0 F	829 F	0 F	829 F	30.8%
3.4	0 F	0 F	887 F	0 F	887 F	29.9%
3.5	0 F	0 F	946 F	0 F	946 F	29.1%
3.6	0 F	0 F	1 005 F	0 F	1 005 F	28.2%
3.7	0 F	0 F	1 016 F	0 F	1 016 F	27.5%
3.8	0 F	0 F	942 F	0 F	942 F	26.8%
3.9	0 F	0 F	869 F	0 F	869 F	26.1%
4.0	0 F	0 F	850 F	0 F	850 F	25.4%
4.1	0 F	0 F	850 F	0 F	850 F	24.8%
4.2	0 F	0 F	850 F	0 F	850 F	24.2%
4.3	0 F	0 F	850 F	0 F	850 F	23.6%
4.4	0 F	0 F	850 F	0 F	850 F	23.1%
4.5	0 F	0 F	850 F	0 F	850 F	22.6%
4.6	0 F	0 F	850 F	0 F	850 F	22.1%
4.7	0 F	0 F	850 F	0 F	850 F	21.6%
4.8	0 F	0 F	850 F	0 F	850 F	21.2%
4.9	0 F	0 F	850 F	0 F	850 F	20.8%
5.0	0 F	0 F	859 F	0 F	859 F	20.3%
5.1	0 F	0 F	884 F	0 F	884 F	19.9%
5.2	0 F	0 F	908 F	0 F	908 F	19.6%
5.3	0 F	0 F	933 F	0 F	933 F	19.2%
5.4	0 F	0 F	958 F	0 F	958 F	18.8%
5.5	0 F	0 F	983 F	0 F	983 F	18.5%
5.6	0 F	0 F	998 F	0 F	998 F	18.2%
5.7	0 F	0 F	1 004 F	0 F	1 004 F	17.8%
5.8	0 F	0 F	1 009 F	0 F	1 009 F	17.5%
5.9	0 F	0 F	1 006 F	0 F	1 006 F	17.2%
6.0	0 F	0 F	983 F	0 F	983 F	16.9%



OPERATION ACCESSION

ZONE.....	2		PAP	PC
TYPE DE MENAGE.....	4			
ACTIVITE DU CONJOINT:	OUI			
INFLATION PREVUE.....	3.00%			
ACTUALISATION.....	10.00%			
		COUT D'OPERATION.....	614 000 F	736 800 F
		MONTANT DU PRET.....	408 310 F	471 552 F
		MENSUALITE.....	3 666 F	4 708 F
		AIDE A LA PIERRE.....	44 334 F	0 F
		MONTANT TFPB.....	2 450 F	
		EXONERATION TFPB.....	12 522 F	0 F

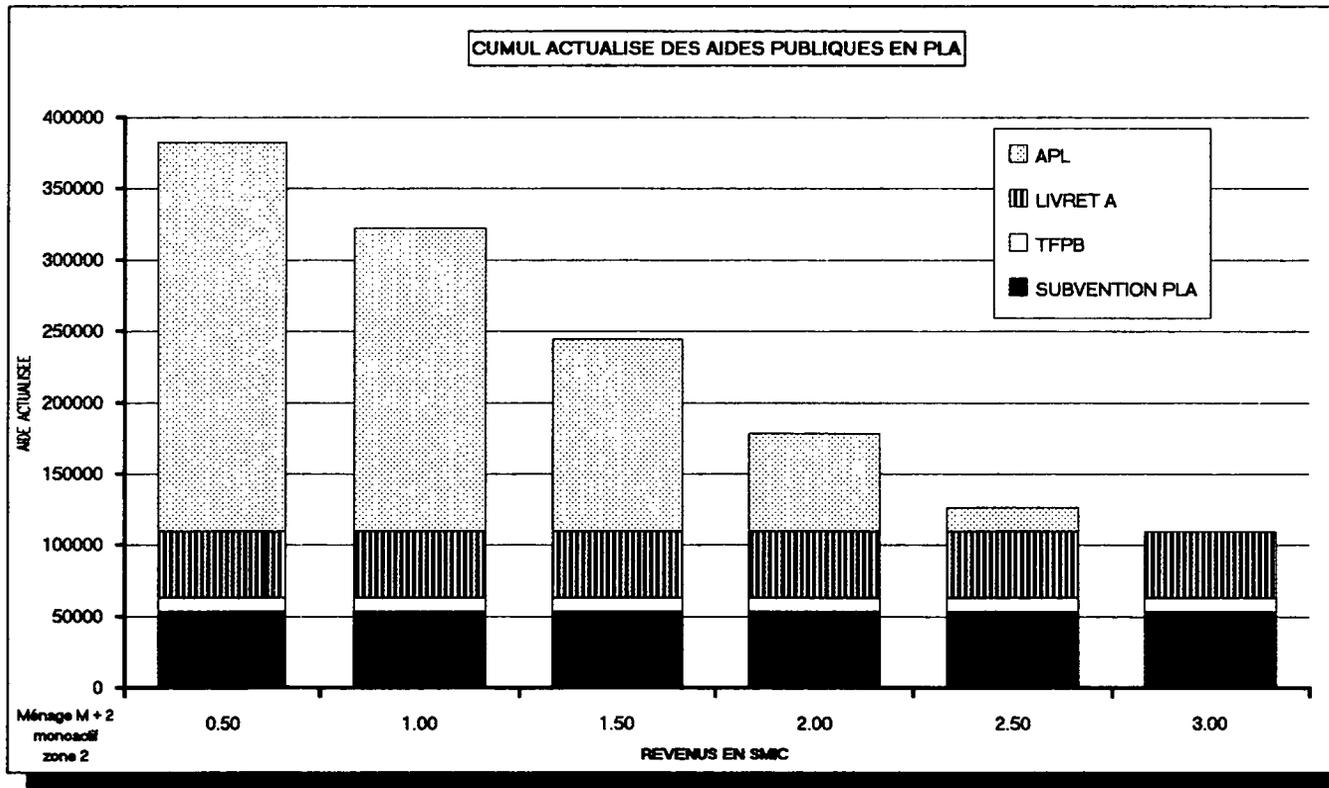
REVENU DU MENAGE	SUBVENTION	EXONERATION TFPB	APL	REDUCTION D'IMPOT	TOTAL DES AIDES	
					en F 1992	en % du coût d'opération
2.0	44334	12522	90983	0	147839	24.1%
2.5	44334	12522	34108	18827	109791	17.9%
3.0	44334	12522	0	30230	87086	11.8%
3.5	44334	12522	0	31124	87980	11.9%
4.0	0	0	0	37820	37820	5.1%
4.5	0	0	0	37820	37820	5.1%
5.0	0	0	0	38246	38246	5.2%
5.5	0	0	0	43970	43970	6.0%
6.0	0	0	0	43560	43560	5.9%



OPERATION ACCESSION

		PAP	
ZONE.....	2		PC
TYPE DE MENAGE.....	4	COUT D'OPERATION.....	614 000 F 736 800 F
ACTIVITE DU CONJOINT.....	NON	MONTANT DU PRET.....	408 310 F 471 552 F
		MENSUALITE.....	3 666 F 4 708 F
INFLATION PREVUE.....	3.00%	AIDE A LA PIERRE.....	44 334 F 0 F
ACTUALISATION.....	10.00%	MONTANT TFPB.....	2 450 F
		EXONERATION TFPB.....	12 522 F 0 F

REVENU DU MENAGE	SUBVENTION	EXONERATION TFPB	APL	REDUCTION D'IMPOT	TOTAL DES AIDES	
					en F 1992	en % du coût d'opération
20	44334	12522	89472	0	146328	23.8%
25	44334	12522	32917	18827	108600	17.7%
30	0	0	0	30230	30230	4.1%
35	0	0	0	43826	43826	5.9%
40	0	0	0	37820	37820	5.1%
45	0	0	0	37820	37820	5.1%
50	0	0	0	38246	38246	5.2%
55	0	0	0	43970	43970	6.0%
60	0	0	0	43560	43560	5.9%



OPERATION PLA

TAILLE DE FAMILLE.....:	4	COUT D'OPERATION.....:	450 000 F
ZONE.....:	2	SUBVENTION PLA.....:	53 135 F
DOUBLE ACTIVITE.....:	NON	PRET PLA.....:	350 100 F
INFLATION.....:	3.00%	MONTANT TFPB.....:	1 500 F
EVOLUTION DES LOYERS:	3.00%	EXONERATION TFPB.....:	10 109 F
ACTUALISATION.....:	10.00%	LOYER.....:	2 668 F
COUT DE LA RESSOURCE:	10.00%		

- 160 -

SMIC	SUBVENTION PLA	APL	EXONERATION TFPB	EXONERATION LIVRET A	TOTAL AIDES LIVRET A	TOTAL DES AIDES	AIDES / COUT D' OPERATION	AIDE DE CIRCUIT
0.50	53135	272914	10109	46510	133092	382668	85.04%	86582
1.00	53135	212328	10109	46510	133092	322082	71.57%	86582
1.50	53135	134937	10109	46510	133092	244691	54.38%	86582
2.00	53135	68853	10109	46510	133092	178607	39.69%	86582
2.50	53135	16941	10109	46510	133092	126695	28.15%	86582
3.00	53135	0	10109	46510	133092	109754	24.39%	86582

ANNEXE 4.2.

**LES RESSOURCES DES MENAGES COMPAREES
AUX PLAFONDS REGLEMENTAIRES D'ACCES
AU LOGEMENT SOCIAL**

ANNEXE 4.2.

LES RESSOURCES DES MENAGES COMPAREES AUX PLAFONDS REGLEMENTAIRES D'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL

En 1990 <*>, un peu plus de la moitié des ménages résidents en France avait des revenus inférieurs aux plafonds de ressources autorisant l'accès au logement social.

- 59,1 % des ménages au dessous des plafonds PLA ;
- 56,9 % " " " PAP ;

Ces chiffres témoignent d'une très forte diminution des proportions d'ayants droit par rapport à la situation de 1980 (*) où elles étaient de :

- 81,5 % pour les plafonds PLA ;
- 81,9 % pour les plafonds PAP.

L'évolution enregistrée découle de la diminution en francs constants des différents plafonds depuis l'origine pour le PAP et depuis 1981 pour les plafonds PLA (tableau 1). Elle a eu pour effet, dans le secteur locatif social, de revenir à la situation d'avant la réforme de 1977. Les plafonds de ressources pour l'accès aux logements HLMO étaient nettement moins élevés que les plafonds PLA, puisque 61,5 % seulement des ménages étaient en 1980 au dessous des plafonds HLMO (chiffre très voisin des 59,1 % au dessous des plafonds PLA en 1990).

<*> Les enquêtes logement réalisées par l'INSEE en 1978 et 1988 permettent de disposer, pour un échantillon représentatif de ménages, de leurs revenus courants, imposables en 1979 et 1989 et permettant donc de situer les ménages au regard des plafonds de ressources appliqués au 1er janvier 1980 et au 1er janvier 1990. A partir d'hypothèses sur l'évolution des revenus entre 1988 et 1990, il est possible d'estimer, de manière approchée, l'effet des récentes revalorisations des plafonds PLA et PAP : en 1992, 61,4 % des ménages seraient au dessous des plafonds PAP et 60,1 % au dessous des plafonds PLA.

TABLEAU 1

**Plafonds de ressources mensuelles nettes PLA-PAP année N
(en francs constants 1992)**

Type de ménage M + 2 - conjoint inactif

	ZONES	1977	1981	1986	1992(*)	Variation 1977/1992
PLA <i>(francs constants 1992)</i>	Ile-de-France zone I	20668	21727	14690	15138	-26,8%
	Reste IDF				13762	
	Autres	18 876	19 843	13 418	12 569	-33,4%
PAP <i>(francs constants 1992)</i>	Ile-de-France	20 668	18 876	14 681	16 740	-19,8%
	Hors Ile-de-France	18 876	17 240	13 408	13 353	-29,3%
	Zone III			12 650	11 683	

(*) Ces plafonds de ressources sont exprimés en revenus mensuels nets de l'année en cours. Pour réaliser cette estimation, les plafonds de ressources réglementaires en vigueur au 1er décembre 1992 ont été multipliés par 0,12291 correspondant à la clé de passage des revenus annuels imposables de 1990 aux revenus mensuels nets de 1992.

On constate cependant, alors que 70,7 % seulement des locataires HLM avaient des revenus inférieurs aux plafonds de ressources HLMO en 1980 (enquête logement de 1978), qu'ils étaient 78,3 % à avoir en 1990 des revenus inférieurs aux plafonds PLA (tableau 2).

Cette évolution témoigne, parmi d'autres indicateurs, du renforcement de la vocation sociale du patrimoine HLM.

On notera que la proportion de locataires HLM dont les ressources sont supérieures aux plafonds est plus forte en Ile-de-France qu'en province, et croît avec la durée d'occupation.

TABLEAU 2

**Proportions des ménages locataires HLM dont les revenus
sont inférieurs aux plafonds**

PLA en fonction de la durée d'occupation en 1990

Année d'arrivée dans le logement	Ile-de-France	Autres régions	Ensemble
Avant 1975	59,9 %	70,6 %	66,8 %
de 1975 à 1980	71,8 %	83,9 %	80,1 %
de 1981 à 1984	75,2 %	85,5 %	82,7 %
de 1985 à 1988	70,1 %	83,8 %	80,7 %
Ensemble	68,9 %	81,9 %	78,3 %



ANNEXE 5.1.

SITUATION DU LIVRET A : DEPOTS, PRETS, FLUX ANNUELS

SITUATION DU LIVRET A

DEPOTS (encours au 31/12, hors intérêts capitalisés)

millions de francs	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Caisses d'Epargne et de Prévoyance (livret A)	381 200	396 000	399 400	412 700	418 200	410 800	391 700	381 900
Caisse Nationale d'Epargne (livrets A et B)	239 200	249 400	253 900	264 900	276 500	279 900	277 600	268 300
ENSEMBLE	620 400	645 400	653 300	677 600	694 700	690 700	669 300	650 200

Source: Caisse des Dépôts et consignations

PRETS (encours au 31/12)

millions de francs	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Logement	n.d.	n.d.	318 000	328 800	368 200	386 600	378 400	378 700
CGLS	n.d.	n.d.	207 400	203 400	112 700	101 700	80 400	61 000
Location	n.d.	n.d.	54 000	77 100	198 000	218 600	235 800	254 900
Accession	n.d.	n.d.	30 900	31 200	29 000	32 500	28 800	29 900
pool PAP	n.d.	n.d.	25 700	17 100	28 500	33 800	33 400	32 900
Hors logement	n.d.	n.d.	276 400	259 100	240 500	222 700	200 300	180 400
ENSEMBLE	540 500	578 500	594 400	587 900	608 700	609 300	578 700	559 100

Source: Caisse des Dépôts et consignations

FLUX ANNUELS

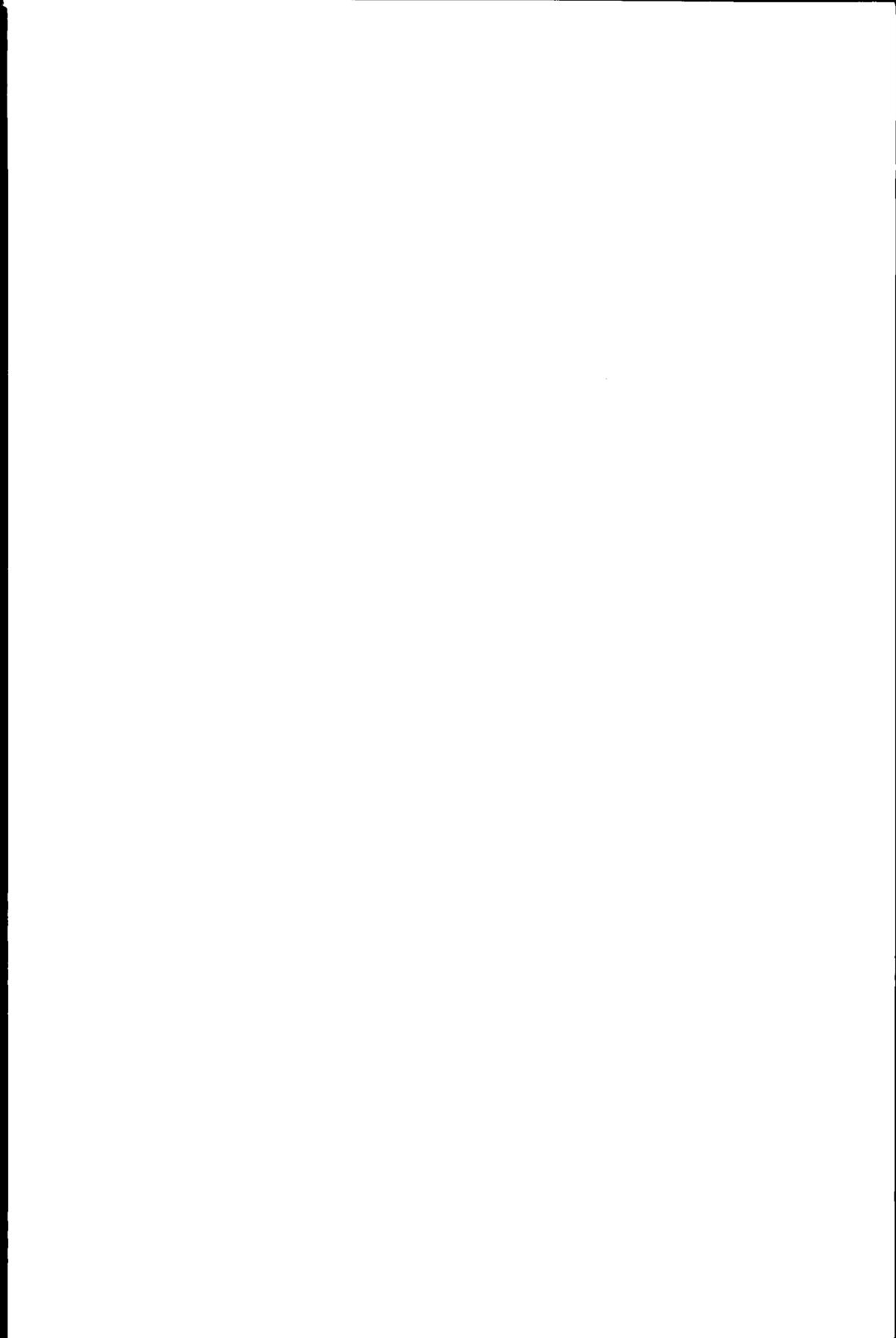
millions de francs	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
RESSOURCES								
Collecte (1) :	-11 000	-18 600	-32 500	-9 300	-12 700	-35 300	-52 200	-49 000
<i>C.E.P.</i>	-11 200	-12 400	-21 800	-7 600	-12 900	-26 600	-37 500	-27 300
<i>C.N.E.</i>	200	-6 200	-10 700	-1 700	200	-8 700	-14 700	-21 700
Intérêts capitalisés :	43 600	40 400	33 600	29 800	31 300	30 800	29 900	29 200
<i>C.E.P.</i>	27 200	25 200	20 900	18 400	19 200	18 400	17 500	17 100
<i>C.N.E.</i>	16 400	15 200	12 700	11 400	12 100	12 400	12 400	12 100
Autres ressources (2) :	11 300	10 600	6 900	15 600	24 600	-5 000	-7 200	-11 600
Refinancement C.A.R.	0	0	0	0	8 000	9 400	16 900	16 600
<i>logement</i>	0	0	0	0	8 000	8 300	16 900	16 600
<i>hors logement</i>	0	0	0	0	0	1 100	0	0
Remboursements (3) :	25 400	26 600	31 200	39 000	31 400	34 300	43 300	29 900
<i>Logement</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	17 500	-8 200	11 400	19 300	10 000
<i>Hors logement</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	21 500	39 600	22 900	24 000	19 900
TOTAL	69 300	59 000	39 200	75 100	82 600	34 200	30 700	15 100
EMPLOIS								
Prêts logement	37 300	36 100	34 000	28 300	39 200	38 100	28 000	26 900
<i>CGLS</i>	18 600	19 800	11 000	0	0	0	0	0
<i>Location</i>	4 800	5 900	15 300	25 200	24 600	24 300	22 100	24 200
<i>Accession</i>	4 100	2 600	3 200	3 100	2 900	6 100	5 900	2 700
<i>pool PAP</i>	9 800	7 800	4 500	0	11 700	7 700	0	0
Prêts hors logement	33 000	28 000	13 600	4 200	21 000	6 200	1 600	0
Placements financiers nets	-1 000	-5 100	-8 400	42 600	22 400	-10 100	1 100	-11 800
TOTAL	69 300	59 000	39 200	75 100	82 600	34 200	30 700	15 100

Source: Caisse des Dépôts et consignations

Notes : (1) Solde dépôts-retraits

(2) Flux nets, y compris opérations sur le livret bleu et le F.R.G.C.E.

(3) Amortissements du capital (hors charges d'intérêt)





Préparation du XI^e Plan

Même si la situation du logement n'a heureusement plus rien à voir avec celle des années 50, les éléments de crise de ce secteur justifient qu'il fasse l'objet d'une des priorités du XI^e Plan.

Quel est l'équilibre souhaitable entre la location et l'accession à la propriété ?
Comment financer l'effort d'investissement prioritaire sur le parc locatif social ?
Comment préserver un secteur locatif privé dont le rôle social ne pourrait être abandonné au seul secteur HLM sans de graves tensions ?

L'évolution des aides publiques au logement donne-t-elle des marges de manoeuvre ?

A toutes ces questions, cet ouvrage qui fait suite à une demande du Premier ministre dans le cadre de la préparation du XI^e Plan, s'efforce d'apporter des éléments de réponse. Il reprend les convergences apparues à l'occasion d'un large débat avec les principales personnalités du monde du logement et plaide vigoureusement, non pas pour une décentralisation du logement, mais pour de véritables politiques locales de l'habitat, négociées et contractualisées.

La Documentation française
29-31, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Tél. : (1) 40 15 70 00
Télex : 204826 Docfran
Prix : 80 F

9 782110 029584



Imprimé en France
ISBN : 2-11-002958-7
DF : 5 2907 9