

N° 58

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. William CHERVY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Deluneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Desiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Fusson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Lezour, Maurice Lombard, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

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

Sénat : 55, 56 (annexe n° 15) et 60 (tome XI) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE CONJONCTURE DE CRISE	9
A. LA CHUTE DE L'ACTIVITÉ DU BÂTIMENT	9
1. La construction neuve	9
2. La réhabilitation	10
3. Les conséquences financières et sociales	11
B. L'AVENIR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT : LES PROBLÈMES EN SUSPENS	12
1. La faiblesse des sources de financement privilégiées : livret- A et épargne-logement	12
2. Comment relancer l'investissement logement ?	14
II. UN BUDGET DE CONTINUITÉ	17
A. L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	17
1. La diminution des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP)	17
2. L'insuccès des prêts conventionnés	18
3. La création du Fonds de garantie de l'accession sociale (F.G.A.S.)	18
B. LE SECTEUR LOCATIF	19
1. Construction et réhabilitation : le respect des engagements	19
2. La nouvelle vague du locatif intermédiaire : les prêts locatifs sociaux (P.L.S.)	21
3. Le coût du soutien à la construction de logements locatifs ..	22

	<u>Pages</u>
C. LES AIDES PERSONNELLES	24
1. L'augmentation des bénéficiaires	24
2. Le soutien aux locataires et aux accédants à la propriété en difficulté	25
3. Le poids des aides personnelles	27
D. L'AMÉLIORATION DU PARC EXISTANT	28
1. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)	28
2. La prime à l'amélioration de l'habitat et la résorption de l'habitat insalubre	29
CONCLUSION	30

Mesdames, Messieurs,

Les crédits destinés à la construction dans le projet de budget initial pour 1993 s'élèvent, en moyens d'engagement (dépenses ordinaires et crédits de paiement), à 34.131 millions de francs et en autorisations de programme à 12.756 millions de francs. Ils enregistrent donc de faibles progressions respectivement de 0,8 % et 1 % par rapport au budget de 1992.

Ces hausses de crédits résultent essentiellement de la constitution du fonds de garantie de l'accession sociale doté de 300 millions de francs. En effet, les augmentations des dépenses liées aux aides à la personne sont compensées par des diminutions des dépenses d'aide à la pierre.

Ce projet de budget initial a, toutefois, subi des modifications positives à l'Assemblée nationale. Ainsi, les crédits destinés aux aides à la pierre ont été substantiellement améliorés grâce à l'inscription de 10.000 prêts locatifs aidés supplémentaires portant ainsi le programme physique total de ces prêts à 90.000.

S'agissant des prêts aidés à l'accession à la propriété, prévus au nombre de 30.000 par le projet de budget, il convient, aussi, de rappeler que 7.000 prêts supplémentaires seront budgétés sur l'exercice 1992 en application d'une décision prise par le Gouvernement en septembre dernier.

Par ailleurs, une juste appréciation de l'effort de l'Etat en faveur du logement ne saurait omettre les incitations fiscales à l'investissement locatif, l'accession à la propriété et la réhabilitation.

Or, le projet de loi de finances pour 1993 prévoit à ce titre, quatre dispositions importantes :

- un renforcement de l'avantage fiscal dit «**QUILÈS-MÉHAIGNERIE**» en faveur de l'investissement immobilier locatif ;
- la prorogation du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu pour dépenses de grosses réparations ;
- l'institution d'un régime d'exonération d'impôt pour les revenus tirés de la mise en location de logements inoccupés ;
- l'ouverture d'une faculté, pour les départements, d'instituer un abattement (de 50.000 francs à 300.000 francs) sur l'assiette du droit d'enregistrement.

En outre, l'effort global de la nation pour le logement ne se limite pas aux seules dépenses budgétaires ou fiscales.

Le tableau suivant présente le bilan complet des aides publiques au logement et leur évolution depuis 1988.

Il fait apparaître que les dépenses budgétaires proprement dites ne représentent qu'un tiers de l'effort de la Nation (35,4 % en 1992), les dépenses fiscales moins de 30 % (29,1 % en 1992), alors que les autres dépenses publiques, incluant notamment les contributions des régimes sociaux et les participations des employeurs, constituent plus de 35 % de cet effort (35,44 % en 1992).

AIDES PUBLIQUES BENEFICIANT AU LOGEMENT

(En millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992
AIDES BUDGETAIRES (Credits de paiement - (1))					
1 - Dépenses d'aide à la pierre					
Benificiations et subventions à la CMLB Benificiations CFF et prêts aux fonctionnaires	3 649,09	1 500,09	1 115,00	700,00	400,00
Ancien régime					
Logements locatifs Logements accession PAP	6 433,70 6 101,00	5 922,00 10 132,00	6 116,00 9 205,00	6 382,70 7 953,00	5 633,70 5 603,00
Nouveau régime					
Qualité de l'habitat (réalisations expérimentales)	50,50	51,51	30,70	30,50	31,60
ODM	460,00	464,00	610,75	1 005,00	1 272,00
Amélioration de l'habitat (y compris ANAH à compter de 1988)	661,05 (1)	1 630,25 (1)	2 500,00	2 504,00	2 300,00
Benificiations des prêts CNCA	130,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL 1	16 940,05	19 707,76	19 667,75	19 663,70	18 359,70
2 - Dépenses d'aide à la personne					
Contribution au FNAI (AL)	6 900,00	6 090,00	7 400,00	7 500,00	5 445,00
Contribution au FNI (APL)	12 100,00	13 130,00	13 373,00	14 010,00	12 750,00
TOTAL 2	19 000,00	19 220,00	20 853,00	21 510,00	18 215,00
3 - Autres dépenses logement					
Primes d'épargne logement	9 060,00	8 900,00	8 000,00	7 300,00	7 300,00
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties	3 600,00	2 570,00	2 600,00	2 600,00	1 000,00
TOTAL 3	9 660,00	11 470,00	10 600,00	9 900,00	8 300,00
TOTAL DES DEPENSES BUDGETAIRES CONSACREES AU LOGEMENT (CP + DD)	45 600,05	50 445,76	51 115,75	50 073,70	42 674,70
DEPENSES PUBLIQUES NON BUDGETAIRES					
Contribution des régions sociales et du BAPSA au financement de l'AL familiale et de l'APL(2)	22 730,00	24 522,00	26 310,00	27 370,00	29 000,00
Contribution des employeurs au FNAI	3 260,00	4 249,00	4 527,00	5 540,00	7 700,00
Participation des employeurs à l'effort de construction (1 5°) (3)	7 170,00	7 301,00	7 721,00	6 900,00	6 000,00
DEPENSES FISCALES (DEDUCTIONS ET EXONERATIONS)					
Déductions d'impôts au faveur des accidents	9 060,00	10 230,00	11 040,00	10 600,00	11 260,00
Exonération intérêts d'épargne logement	5 250,00	6 300,00	7 600,00	9 000,00	9 300,00
Déduction du revenu imposable ou bénéfice des propriétaires bailleurs	6 200,00	6 600,00	7 350,00	5 960,00	6 630,00
Exonération intérêts livrets A	2 904,00	3 046,00	3 357,00	3 305,00	3 600,00
Dépenses fiscales diverses	2 920,00	3 185,00	3 515,00	2 925,00	2 675,00
Exonération taxe foncière (fraction à la charge des collec- tivités locales	2 370,00	2 520,00	2 600,00	2 540,00	2 360,00
TOTAL DEPENSES LOGEMENT	100 148,05	120 648,76	129 535,75	124 431,70	120 300,70
Budget général (dépenses civiles et militaires)	1 743 372,00	1 164 020,00	1 233 070,00	1 294 145,00	1 337 000,00
Dépenses budgétaires consacrées au logement	45 600,05	50 445,76	51 115,75	50 073,70	42 674,70
Part du budget logement dans l'ensemble du budget général de l'Etat	0,04	0,30	0,10	1,04	3,24

(1) A compter de 1988, la suppression de l'affectation de la taxe additionnelle au droit de bail au budget de l'ANAH s'est traduite par la mise en place d'une subvention directe de l'Etat à l'Agence nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH). La forte croissance des crédits d'amélioration de l'habitat en 1989 est liée à l'augmentation des crédits consacrés à l'ANAH. En effet, la trésorerie de l'ANAH en 1988 a permis de limiter l'inscription de crédits de paiement à 100 millions de francs seulement (1.090 millions de francs pour 1989).

(2) Estimation pour 1992.

(3) Collecte nouvelle hors investissements directs.

Ce tableau général fait aussi apparaître la part croissante des aides à la personne dans l'ensemble des dépenses pour le logement.

Si l'on excepte la collecte du 1 % (dont le produit est réparti entre aides à la personne et aides à la pierre), les aides à la personne représentent, en 1992, 48 % des dépenses en faveur du logement et les aides à la pierre 52 %. En 1988, ces chiffres s'établissaient respectivement à 44,8 % et 55,2 %.

La tendance à la prédominance des aides personnelles n'est pas le seul aspect préoccupant de l'évolution du logement en France. La crise actuelle de l'immobilier et ses conséquences, la faiblesse persistante des sources de financement privilégiées, la diminution progressive du parc social de fait sont autant de sujets d'inquiétude pour l'avenir du logement et, en particulier, du logement social.

Aussi, avant de procéder à l'examen des dotations inscrites au projet de budget pour 1993, le présent rapport s'attachera à en établir le constat et à présenter les solutions récemment envisagées.

I. UNE CONJONCTURE DE CRISE

A. LA CHUTE DE L'ACTIVITÉ DU BÂTIMENT

Le retournement de conjoncture dans le secteur du logement s'est confirmé en 1991 comme en témoignent le recul des transactions, la baisse des prix, l'effondrement des crédits acquéreurs et les difficultés de la promotion.

La première victime de cette crise indéniable est le secteur des logements neufs, touché en termes de transactions et de mises en chantier. Or, alors que les faiblesses de ce secteur étaient traditionnellement compensées par le développement de l'activité de réhabilitation, on constate une certaine stagnation de cette dernière. Quant aux conséquences de cette crise, elles se font sentir en termes d'emploi dans le secteur du bâtiment et dans une dégradation rapide de l'équilibre financier de l'immobilier.

1. La construction neuve

L'année 1991 a été marquée par un nouveau repli de la construction du logement neuf.

Le nombre de logements mis en chantier s'est établi ainsi à 303.000 contre 309.500 en 1990 et 339.000 en 1989.

Comme en 1990, c'est le secteur de la maison individuelle qui a été le plus frappé par ce déclin, enregistrant une baisse de 5,9 %. Le secteur des logements collectifs a bénéficié d'une légère progression de 2,1 %, mais la part de l'activité des organismes d'I.L.M. s'y est encore affirmée, confirmant les difficultés des promoteurs privés.

C'est, en effet, le secteur non aidé (prêts conventionnés et financements libres) qui connaît la plus forte baisse (- 6,4 %) en 1991, après une année déjà très difficile en 1990 (- 7,3 %).

Les perspectives pour 1992 s'avèrent très négatives et annoncent une nouvelle dégradation de la situation.

Le nombre de logements mis en chantier au cours des six premiers mois de 1992 est en repli de 3,2 % par rapport à la même période de 1991. La maison individuelle continue à être la plus touchée particulièrement dans le secteur résidentiel diffus (- 9,3 %), alors que les logements collectifs enregistrent une légère progression de 2,8 %.

Dans ces conditions, le niveau des mises en chantier pour l'année 1992 devrait se situer à un niveau de 290.000, voire 270.000 logements, soit sous un seuil jamais atteint depuis vingt ans.

2. La réhabilitation

Depuis les premiers symptômes de la crise de l'immobilier, le secteur de l'entretien-réparation, qui connaît une conjoncture meilleure, a permis aux entreprises du bâtiment d'assurer le maintien de leur activité.

En 1991, le secteur de la réhabilitation a été soutenu essentiellement par l'entretien du parc locatif social, la réalisation de diverses opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et des opérations menées dans le cadre des procédures de développement social des quartiers (D.S.Q.).

En ce qui concerne les opérations réalisées sans aide de l'Etat, leur engagement a conservé un rythme soutenu, mais moins dynamique qu'en 1990.

La même tendance au ralentissement s'est manifestée au cours du premier semestre de l'année 1992, année pour laquelle une croissance globale du secteur de 2,5 % est envisagée.

3. Les conséquences financières et sociales

Si l'activité du bâtiment s'est sensiblement ralentie, la demande de logement, elle, s'est effondrée en 1991. Selon une étude du BIPE, la chute des ventes de logements neufs aurait atteint 17 % pour l'ensemble de la France et les transactions dans le logement anciens à Paris auraient diminué de 27 %.

Cette conjoncture déprimée a entraîné une véritable crise financière. Les crédits nouveaux à l'habitat ont ainsi diminué de plus de 45 milliards de francs en 1991, ce qui correspond à une baisse de l'ordre de 16 % du volume réel des prêts versés.

Malgré cette baisse, l'encours des prêts aux promoteurs, qui avait déjà augmenté de 80 % en 1990, s'est accru de 30 % en 1991 pour atteindre 175 milliards de francs. Comme le souligne l'étude du BIPE, cet endettement représente des frais financiers considérables pour les promoteurs et entraîne une chute de leurs fonds propres. La hausse des encours de prêts est la conséquence de l'allongement des délais d'écoulement des programmes et des difficultés croissantes de commercialisation.

Elle a eu aussi pour effet d'obliger les banques, qui ont soutenu les promoteurs, à constituer d'importantes provisions, en raison des risques pris dans l'immobilier.

Certaines de ces banques rencontrent aujourd'hui, de ce fait, des difficultés graves.

La crise de l'immobilier a aussi des conséquences déjà très nettes sur le niveau de l'emploi dans le secteur du B.T.P.

Selon les statistiques du ministère du travail, le B.T.P. aura perdu, entre le 1er juillet 1991 et le 1er juillet 1992, 24.000 emplois. La Fédération nationale du bâtiment estime, quant à elle, que 30.000 emplois seront perdus en 1992 et que 50.000 autres emplois devraient disparaître en 1993 dans le secteur du bâtiment.

Enfin, la crise actuelle a pour conséquence d'accentuer la pression de la demande sur le parc H.L.M., pression déjà forte du fait de la régression du parc locatif privé. Selon une étude de l'INSEE, 700.000 logements appartenant à ce parc en auraient disparu en dix ans au profit essentiellement de la propriété. De ce fait, la part des logements locatifs H.L.M. dans l'ensemble du parc de logements est passée de 5,9 % en 1963 à 15,2 % en 1988. Le même parc H.L.M. représente, en 1988, 41 % du parc locatif vide, le parc social de fait,

essentiellement constitué de logements soumis à la loi de 1948, ne représentant plus que 5 % du même parc.

La crise de l'immobilier, par la réduction qu'elle implique de la construction de logements locatifs ou de logements destinés à l'accession ne pourra qu'accentuer ce phénomène en «*repoussant*» vers le secteur H.L.M. des catégories de population qui, soit ne peuvent plus se loger aux prix actuels du marché privé locatif, soit ne disposent pas des revenus suffisants pour accéder à la propriété.

B. L'AVENIR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT : LES PROBLÈMES EN SUSPENS

1. La faiblesse des sources de financement privilégiées : livret A et épargne-logement

● *La diminution continue des fonds du livret A*

La raréfaction de la ressource du livret A, indispensable au financement de la construction neuve (P.L.A) et à l'amélioration du parc existant (P.A.L.U.L.O.S) est une menace grave pour le secteur locatif social.

La décollecte du livre A s'était nettement amplifiée depuis 1988 passant de 12 milliards de francs à 34 milliards en 1989 et 52 milliards en 1990.

Plusieurs mesures prises en 1991 par le Gouvernement avaient permis de redresser cette situation :

- le relèvement à 100.00 francs du plafond de dépôt ;
- l'abondement des sections d'épargne par une contribution du livret bleu ;
- la confirmation de l'emploi de la ressource du livret A exclusivement en faveur de l'emploi social.

Ces mesures ont eu un effet positif certain, puisque la décollecte a été limitée en 1991 à 9,3 milliards de francs.

Les résultats des premiers mois de 1992 semblent pourtant annoncer une nouvelle dégradation : pour les huit premiers

mois de cette année, la décollecte est, en effet, estimée à 15,3 milliards de francs.

Cette évolution est explicable, en grande partie, par le ralentissement de l'économie générale et par la concurrence croissante des autres placements financiers.

Au cours des mêmes huit premiers mois de 1992, les SICAV et les fonds communs de placement ont, ainsi, collecté 28,3 milliards supplémentaires et les produits d'assurance-vie 7,4 milliards de francs.

Le logement social ayant un besoin vital de fonds privilégiés pour assurer son financement, la dégradation de la situation du livret A doit être impérativement enrayerée. Pour ce faire, plusieurs propositions ont été formulées, parmi lesquelles un nouveau relèvement du plafond de dépôt et surtout, l'institution d'une prime de fidélité permettant d'améliorer la rémunération des dépôts conservés au-delà d'un certain délai.

Votre rapporteur souhaite qu'un débat soit rapidement engagé sur ces propositions qui lui semblent de nature, au moins à court terme, à améliorer la situation d'un circuit de financement essentiel pour l'avenir du logement social.

● *Un répit pour l'épargne-logement*

La situation déséquilibrée, ces dernières années, du système d'épargne-logement, du fait du ralentissement des dépôts et de la forte croissance des prêts, semble avoir connu, en 1991, une certaine amélioration.

L'encours des dépôts est, en effet, passé à 594 milliards de francs contre 577,9 milliards à la fin de 1990, soit une augmentation de 2,8 %. Cette progression est supérieure à celle enregistrée l'année précédente (+ 1,66 %), mais reste bien inférieure aux taux des années 1985 et 1986 qui dépassaient 20 %.

Quant aux encours des prêts, s'ils ont augmenté plus vite que les dépôts (+ 10,8 %), leur progression s'établit à un rythme inférieur à celui constaté en 1990 (+ 12,8 %).

Au total, le système d'épargne-logement en 1991 a été marqué par des prêts nouveaux de 22,8 milliards de francs pour des dépôts de 16,2 milliards, soit un « déficit » de 6,6 milliards contre un déséquilibre de 14,5 milliards en 1990.

On peut estimer que le répit relatif, dont a bénéficié le système d'épargne-logement en 1991, pourrait se poursuivre en 1992 en raison des mesures adoptées par le Gouvernement en mars de cette année. Il a été décidé, en effet, de porter le plafond du prêt de 400 à 600.000 francs et d'abaisser de 5 à 14 ans la durée d'épargne en ce qui concerne les plans.

Ces mesures devraient permettre d'attirer vers l'épargne-logement, deuxième « pilier » du financement du logement, de nouveaux capitaux.

2. Comment relancer l'investissement logement ?

L'épargne immobilière, indispensable pourtant à la satisfaction des besoins, est en baisse constante, menacée à la fois par la concurrence de placements mobiliers plus rémunérateurs et, aussi, par la modification incessante des règles fiscales ou législatives.

En ce qui concerne l'attractivité de l'épargne immobilière, le rapport sur le financement du logement, dit rapport LEBÈGUE, avait, en 1991, fixé comme premier objectif le rétablissement d'un meilleur équilibre (à défaut d'appliquer la parité de traitement) entre placement mobilier et placement immobilier.

Force est de constater que cet objectif est loin d'être atteint. Plusieurs propositions ont pourtant été faites en ce sens : l'augmentation du taux de déduction forfaitaire sur les revenus fonciers (qui est actuellement de 8 %, alors qu'il atteignait 30 % en 1970) ; l'imputation modulée du déficit foncier sur le revenu global ; des mesures d'incitation pour la pierre-papier (S.C.P.I., S.I.I.) ; la mise en place d'un nouveau régime fiscal des intérêts d'emprunt souscrits pour l'acquisition d'une résidence principale ou encore l'aménagement de l'impôt de solidarité sur la fortune à l'égard de la résidence principale.

La pénalisation des investissements immobiliers par rapport aux investissements mobiliers est aussi l'un des thèmes traités par le récent rapport du conseil des impôts sur la fiscalité de l'immobilier. Constatant que là où le rendement des actions est diminué d'un point par les impôts, celui d'un immeuble diminue de plus de deux points, le conseil des impôts préconise de baisser le niveau des droits de mutation, d'allonger de cinq à dix ans la période d'imputation des déficits fonciers sur le revenu foncier et de permettre au propriétaire de recourir au régime des bénéfices non commerciaux.

Soulignant que l'imposition du patrimoine est, en 1989, supérieure de 20 % à ce qu'elle était en 1984, le conseil des impôts estime avant tout indispensable de procéder à une réforme générale de simplification des règles fiscales en matière d'immobilier, dont la complexité actuelle dissuade les investisseurs.

Toutes ces propositions méritent d'être étudiées avec intérêt. La crise actuelle et l'avenir du logement social ne trouveront pas, en effet, de solution dans les seuls crédits budgétaires -dont l'évolution est contrainte par la situation économique. Les mécanismes du marché doivent aussi susciter la relance du secteur privé de la construction. Encore faudrait-il qu'ils ne soient pas handicapés par des contraintes fiscales et réglementaires excessives.

L'union nationale des H.L.M. avait souhaité qu'un débat parlementaire soit organisé sur l'avenir du logement et du logement social en particulier.

Cette suggestion n'a pas été retenue par le Gouvernement qui a décidé, au cours du mois d'octobre 1992, de confier une *« mission de réflexion sur le logement »* à M. François GEINDRE, dans le cadre de la préparation du XIème Plan. La mission devra, notamment, s'attacher aux problèmes du *« financement et des missions du logement locatif social, à l'évolution du secteur locatif privé, au développement de l'accèsion à la propriété et à l'adaptation des politiques nationales aux spécificités locales du marché du logement »*.

Votre rapporteur ne doute pas de l'intérêt des futures conclusions qui seront présentées. Il regrette cependant que l'urgence des problèmes à résoudre n'ait pas poussé le Gouvernement à dépasser le stade des études préalables pour passer à celui de la mise en oeuvre des solutions.

II. UN BUDGET DE CONTINUITÉ

A. L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

1. La diminution des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP)

Depuis 1984, le nombre des prêts aidés à l'accession à la propriété a été divisé par trois, passant de plus de 100.000 à 35.000.

Cette évolution tient à la diminution des crédits budgétaires, mais aussi à la faible attractivité des taux du PAP, à la désolvabilisation des acquéreurs potentiels, aux exigences nouvelles d'apport personnel (10 % du montant de l'investissement) et au coût des prêts complémentaires.

En 1992, la loi de finances initiale avait prévu la réalisation de 35.000 PAP. Ce nombre a été porté à 42.000 à la suite d'une décision prise par le Gouvernement en septembre 1992.

Le projet de loi de finances pour 1993 a fixé le programme physique des PAP à 30.000.

Toutefois, les 7.000 PAP supplémentaires de 1992 seront, sans doute, commencés en grande partie en 1993.

En année moyenne, on peut donc considérer qu'environ 36.000 PAP seront réalisés en 1993, ce qui correspond au niveau atteint en 1992.

Les crédits inscrits au titre des PAP dans le projet de budget pour 1993 connaissent une baisse de 6 % en autorisations de programme et passent de 1,291 milliard de francs à 1,215 milliard de francs, en conséquence de la diminution du programme physique retenu.

2. L'insuccès des prêts conventionnés

La réforme du régime des prêts conventionnés, décidée l'année dernière par le Gouvernement, n'a pas réussi à mettre un terme à la diminution constante du nombre des prêts conventionnés (P.C.).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PRÊTS CONVENTIONNÉS

	1985	1989	1990	1991
Prêts autorisés	212.013	175.498	149.318	105.769
Dont prêts avec A.P.L.	43 %	28 %	27 %	26 %

Comme le démontre le tableau ci-dessus, la diminution du nombre de prêts conventionnés est due, en grande partie, à celle des P.C. avec A.P.L., les établissements bancaires ayant renforcé la sélection de leur clientèle.

Au total, le secteur de l'accession sociale (PAP et P.C. avec A.P.L.) a donc perdu environ 100.000 logements, ce qui modifie radicalement les possibilités offertes aux accédants potentiels à revenu moyen.

3. La création du Fonds de garantie de l'accession sociale (F.G.A.S.)

Afin de laisser ouverte la voie de l'accession aux ménages modestes, le Gouvernement a pris la décision de constituer un fonds de garantie de l'accession sociale (F.G.A.S.).

Ce fonds a pour but d'encourager les établissements de crédit à consentir des prêts d'accession à la propriété, ouvrant droit à l'A.P.L., à des ménages modestes grâce à la garantie apportée par

l'Etat, par l'intermédiaire de ce fonds, aux prêts conventionnés accordés aux ménages sous condition de ressource.

Contrairement aux craintes qui avait été exprimées, le F.G.A.S. ne remettra pas en cause le système des PAP, dont le taux d'intérêt (8,97 %) est nettement inférieur aux taux du marché et ne s'adresse pas à la même « clientèle ».

Le F.G.A.S. devra prendre en charge intégralement les sinistres supportés par les établissements de crédit sur les prêts conventionnés qu'ils ont consentis aux accédants dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources, modulés par taille de ménage et par zone géographique.

Il sera alimenté conjointement par l'Etat et par les établissements de crédit. Pour un montant total de prêts garantis de 45 à 50 milliards de francs par an (soit environ 180 à 200.000 accédants dans le neuf et dans l'ancien), l'apport de l'Etat a été évalué à 600 millions de francs. Un crédit de 300 millions de francs a été inscrit en autorisations de programme et en crédits de paiement dans le projet de budget pour 1993. Il s'ajoute au crédit identique prévu par la loi de finances rectificative pour 1992.

Selon les indications données à votre rapporteur, pour un taux plafond des prêts conventionnés de 11 %, le taux plafond des prêts garantis par le F.G.A.S. serait de 10,40 % soit une décote de 0,6 point.

B. LE SECTEUR LOCATIF

1. Construction et réhabilitation : le respect des engagements

Conformément aux engagements pris, en 1989, par le Président de la République, de réhabiliter un million de logements sociaux avant 1995, le programme physique de réhabilitation est maintenu au niveau élevé de 200.000 logements.

Comme en 1992, le projet de budget pour 1993 prévoit donc que 200.000 PALUIOS (primes à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale) seront donc attribuées.

Par ailleurs, le régime de la PALULOS a été sensiblement amélioré par l'augmentation de 70.000 francs à 85.000 francs du plafond d'opération pris en compte pour le calcul de la subvention.

En ce qui concerne la construction neuve de logement locatifs sociaux, le programme physique prévu en 1992 était, dans le projet de budget initial, reconduit au même niveau pour 1993, ce qui correspond à 80.000 prêts locatifs aidés (PLA), dont 10.000 PLA d'insertion. Au cours des débats à l'Assemblée nationale, 10.000 PLA supplémentaires ont été ajoutés au 80.000 proposés par le Gouvernement.

Les dotations affectées aux PLA et à la PALULOS sont, depuis 1988, regroupées sur une même ligne budgétaire, dite fongible, la répartition entre construction neuve et réhabilitation étant assurée au niveau local.

Les crédits inscrits sur cette ligne budgétaire s'établissent, en autorisations de programme, à 6.243 millions de francs contre 6.141 millions en 1992 (soit une augmentation de 1,6 %) et, en crédits de paiement, à 4.817 millions de francs contre 5.633 millions en 1992 (soit une diminution de 14,5 %).

Il convient de souligner, toutefois, que ces crédits budgétaires devraient être abondés de 400 millions de francs au titre du rattachement du fonds de concours issu des placements de la trésorerie des organismes d'I.L.M. sur le livret A I.L.M.

S'agissant de la répartition géographique des crédits de la ligne fongible, votre rapporteur souhaite qu'un meilleur équilibre soit trouvé entre les zones urbaines et les zones rurales, ces dernières étant trop souvent défavorisées.

A cet égard, toute décentralisation effective de la programmation des aides constitue un progrès et il convient de souligner l'innovation introduite en 1992, à titre expérimental, qui ouvre la possibilité de moduler localement le taux de la subvention PLA de manière à augmenter le nombre de logements sociaux construits. Cette procédure, dont la charge financière repose, en partie, sur les collectivités locales est actuellement menée sur une dizaine de sites en accord soit avec un Conseil général, soit avec une commune ou un groupement de communes. Elle devrait conduire à la réalisation de 600 à 1.000 logements locatifs sociaux supplémentaires, la participation des collectivités locales se situant entre 50.00 et 100.000 francs par logement (1).

2. La nouvelle vague du locatif intermédiaire : les prêts locatifs sociaux (P.L.S.)

Afin de compléter et d'amplifier l'effort en faveur du logement locatif, le Gouvernement, dans un souci de relance du secteur intermédiaire dans les zones à fortes tensions locatives et dans le cadre du plan de soutien au bâtiment de mars 1992, a décidé de mettre en place 15.000 prêts locatifs sociaux (P.L.S.), dont la distribution est assurée par la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit foncier de France et le comptoir des entrepreneurs. Eu égard aux caractéristiques du montage financier de ces opérations, les P.L.S. doivent permettre de répondre aux besoins des ménages à revenus moyens, dont les ressources sont trop élevées pour accéder au logement social, mais trop faibles pour supporter des loyers de marché en zone tendue.

Le P.L.S. repose sur un mixage de ressources du marché et du livret d'épargne populaire, ce qui permet de proposer des taux très avantageux de 7 % pour la C.D.C., 7,5 % pour le C.F.F. et le C.D.E. Le prêt, d'une durée maximum de 25 ans, peut couvrir 60 % du coût de l'opération pris en compte dans la limite de 85 % du prix plafond du prêt conventionné.

Les emprunteurs devront s'engager à louer le logement à des personnes physiques à titre de résidence principale pour les organismes H.L.M. et S.E.M., pendant au moins la durée du prêt, et pour les autres investisseurs, pendant 12 ans.

(1) Le montant moyen du prêt PLA est de 394.058 francs, celui de la subvention de l'Etat de 47.287 francs.

Les prêts locatifs sociaux sont soumis à des conditions de niveau de loyer et de ressources maximum.

Afin de bien centrer ce nouveau produit sur les zones où les tensions en terme de logement sont les plus fortes, une liste d'agglomérations éligibles au P.L.S. a été établie en concertation avec les établissements de crédit. De manière synthétique, il s'agit de la région Ile-de-France, des grandes agglomérations et des zones frontalières. Au plan local, les directions départementales de l'équipement seront consultées systématiquement sur les programmes susceptibles d'être financés et devront donner, notamment, un avis d'opportunité.

Il existe, par ailleurs, une procédure dérogatoire concernant une fraction de l'enveloppe allouée à la province, qui permettra d'accorder des P.L.S. en dehors des zones prioritaires définies, si la situation locale le justifie tout spécialement.

Plus ciblé socialement que le prêt locatif intermédiaire (P.L.I.), compte tenu de plafonds de loyer et de ressources plus bas, de taux d'intérêt plus faibles, le P.L.S. s'adresse véritablement aux ménages à revenus moyens ayant des difficultés pour se loger sur les marchés tendus.

Par ailleurs, les investisseurs personnes physiques pourront bénéficier de la réduction d'impôt majorée, de 15 % du prix du logement dans la limite de 400.00 francs pour une personne seule et 800.000 francs pour un couple marié, accordée au propriétaire qui s'engage par convention à louer pendant six ans le logement à un niveau de loyer intermédiaire.

3. Le coût du soutien à la construction de logements locatifs

Le projet de loi de finances pour 1993 comporte deux nouvelles mesures fiscales d'incitation à l'investissement locatif.

La première mesure est l'institution d'un régime d'exonération d'impôt pour les revenus tirés de la mise en location de logements inoccupés depuis plus de deux ans au 31 décembre 1993. L'exonération s'applique aux produits des deux premières années de location, sans qu'aucune condition ne soit exigée en ce qui concerne le loyer ou les ressources du locataire.

Votre rapporteur approuve cette mesure qui lui semble de nature à faire rentrer sur le marché locatif une partie des logements actuellement vacants qui, selon l'INSEE, représenteraient 7,2 % du parc immobilier, soit près de 2 millions de logements.

Il prévoit aussi, une augmentation de la réduction d'impôt, dite «*QUILÈS-MÉHAIGNERIE*», accordée aux personnes qui investissent pour l'acquisition ou la construction de logements neufs destinés à la location. Le taux de la réduction d'impôt, qui est actuellement de 10 % dans la limite de 300.000 francs pour un célibataire et 600.000 francs pour un couple, était porté par le projet initial à 20 %, à condition que le propriétaire s'engage à louer le logement pendant une durée de 9 ans et que le loyer et les ressources s'inscrivent dans des plafonds définis par décret.

L'Assemblée nationale a modifié ce dispositif en ramenant le taux de la déduction à 15 %, en portant les plafonds respectivement à 400.000 et 800.000 francs et en limitant la durée de location à six ans, afin d'inciter à la mise sur le marché de logements destinés aux familles plutôt que de logements de petite taille.

Cette mesure, dont l'adoption avait été déjà proposée à la précédente session, était attendue des professionnels de l'immobilier. Votre rapporteur est favorable à son principe, mais il convient, cependant, de prendre toute la mesure du nouveau dispositif et d'en connaître le coût pour la collectivité.

A cet égard, l'Union des organismes d'I.L.M. a récemment présenté une étude comparative instructive du coût des différents investissements locatifs pour la collectivité.

Les résultats de cette étude sont précisés dans le tableau suivant :

COÛT D'UN INVESTISSEMENT LOCATIF POUR LA COLLECTIVITÉ

(en francs)

	AIDES FISCALES	AIDE À LA PIERRE	AIDE DE CIRCUIT (1)	ENGAGEMENT DE LOCATION
Locatif intermédiaire privé	160.000	0	0	9 ans
P.L.S. investisseur privé	160.000	0	90.000	12 ans
P.L.S. investissement social	0	0	100.00	25 ans et plus
PLA	0	85.000	145.000	32 ans et plus

(1) Subvention totale actualisée au taux de l'emprunt le plus cher, nécessaire pour compenser les différences de remboursement entre un emprunt au taux des prêts conventionnés (10,5 %) et un emprunt au taux de 7,5 % (investisseur privé) ou 7 % (investisseur social), pour une même durée et un même montant d'emprunt.

Ces résultats appellent les commentaires suivants :

- un PLA est moins aidé qu'un P.L.S. investisseur privé pour un engagement de location deux fois et demi plus long ;

- un P.L.S. social est deux fois et demi moins aidé qu'un P.L.S. privé pour un engagement de location deux fois plus long ;

- un PLA revenu moyen sans aide à la personne coûte moins cher à la collectivité qu'un P.L.S. investisseur privé.

C. LES AIDES PERSONNELLES

1. L'augmentation des bénéficiaires

Le nombre des bénéficiaires des aides personnelles au logement, aide personnelle au logement (A.P.L.) et allocations de logement sociale et familiale (A.L.S. et A.L.F.), a continué à croître au

cours de l'année écoulée. Il atteint, aujourd'hui, plus de 4,5 millions de personnes.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AIDES AU LOGEMENT

(En milliers de bénéficiaires)

	LOCATION	ACCESSION	TOTAL
A.P.L.	1.658	855	2.513
A.L.S.	1.048	26	1.074
A.L.F.	828	184	1.012
TOTAL.	3.534	1.065	4.599

Cette évolution est le résultat de la poursuite du « bouclage » des aides personnalisées au logement, qui consiste à étendre ces aides sous seule condition de ressources à l'ensemble de la population. Entamée en 1986, l'opération de bouclage des aides personnelles a connu une nouvelle étape au 1er janvier 1992, date à laquelle tous les habitants des communes comprises dans une agglomération de plus de 100.000 habitants ont obtenu le droit à l'A.L.S. sous seule condition de ressources. Le coût de cette mesure a été évalué à 800 millions de francs pour un nombre de bénéficiaires estimé à 170.000 ménages. Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit l'extension de cette mesure à l'ensemble du territoire, ce qui correspond à environ 170.000 ménages bénéficiaires supplémentaires.

2. Le soutien aux locataires et aux accédants à la propriété en difficulté

Outre les aides personnes proprement dites, la collectivité publique finance, par l'intermédiaire du budget de l'Etat, plusieurs types d'aide destinés soit aux ménages ayant des difficultés à assurer leurs remboursements de prêts immobiliers, soit aux locataires éprouvant des difficultés temporaires pour payer leur loyer.

En ce qui concerne les accédants en difficulté, il convient, tout d'abord, de rappeler l'effort budgétaire important consenti pour le réaménagement des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP). Entré en vigueur le 1er octobre 1988, le

réaménagement de ces PAP est destiné à l'ensemble des 550.000 titulaires de PAP progressifs à taux fixes. Compte tenu de l'importance des encours concernés, le coût de cette action s'élèvera, au total, à 14,6 milliards de francs répartis sur quinze ans.

Le montant des crédits inscrits en loi de finances pour ce réaménagement est précisé dans le tableau suivant :

(en milliards de francs)

1989	1990	1991	1992	PROJET DE LOI DE FINANCES 1993
0,6	0,8	1,1	1,1	1,2

A cette mesure générale, s'ajoute le soutien apporté par l'Etat aux régimes locaux d'aide aux emprunteurs PAP en difficulté. Dans 45 départements a été créée une commission d'aide aux accédants PAP en difficulté et des systèmes d'aide ont été mis en place soit pour alléger les mensualités de remboursement, soit pour octroyer des prêts sans intérêt, afin d'apurer les situations d'impayés de prêts PAP. Le montant global des engagements financiers correspondant à ces aides, fixé en 1988 sur trois ans, s'élevait pour l'ensemble des partenaires à 280 millions de francs, soit :

- 200 millions de francs en faveur du régime d'allègement des mensualités PAP à la charge de l'Etat (40 %), des collectivités territoriales (30 %) et des organismes distributeurs (30 %) ;

- 80 millions pour le régime des prêts sans intérêt alimentés à parité par l'Etat et les collectivités territoriales.

Bien que ces systèmes d'aide soient arrivés au terme de leur application, le projet de loi de finances pour 1993 prévoit l'inscription d'une dotation de 30 millions de francs, afin de pérenniser le régime relatif aux impayés ou d'en permettre la création dans de nouveaux départements.

Enfin, il convient de souligner que, pour les titulaires de prêts PAP présentant une situation de surendettement grave, une dotation de 140 millions de francs a été inscrite au projet de loi de finances pour 1993, afin de permettre la mise en place de plans de règlement amiable au sein des commissions départementales de surendettement instituées par la loi du 31 décembre 1989.

S'agissant des locataires en difficulté, la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement a prévu, dans chaque département, la création de fonds de solidarité pour le logement (F.S.L.), financés à parité par l'Etat et le département et soutenus par les caisses d'allocations familiales, qui remplacent les anciens fonds d'aide aux impayés de loyer (F.A.I.L.) et fonds de relogement et de garantie (F.A.R.G.).

Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit pour le financement des F.S.L. une dotation de 170 millions de francs contre 180 millions de francs en 1992.

Il convient, cependant, de souligner qu'une nouvelle dotation, de 40 millions de francs, a été inscrite au projet de budget correspondant à la contribution de l'Etat au fonds national de l'aide au logement pour l'aide aux associations logeant, à titre temporaire, des personnes défavorisées, instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social.

3. Le poids des aides personnelles

Le montant total des prestations versées au titre des trois aides personnelles au logement (A.P.L., A.L.S., A.L.F.) est estimé, pour 1992, à 56 milliards de francs, alors qu'il était de 49 milliards en 1990.

Ces prestations sont financées par le fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) pour l'A.L.S., par le fonds national de l'habitation (F.N.H.) pour l'A.P.L. et par le fonds national des prestations familiales (F.N.P.F.) pour l'A.L.F.

Le F.N.P.F. est alimenté exclusivement par les cotisations «allocations familiales» des employeurs, alors que le F.N.A.L., financé pour une partie par le 1 % patronal, et le F.N.H., financé pour une partie par des contributions provenant des régimes de prestations familiales, reçoivent une contribution financière de l'Etat.

Cette participation du budget de l'Etat s'est élevée, en 1992, à 18,2 milliards de francs.

Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit, à ce titre, une dotation de 20,6 milliards de francs (13,3 milliards pour le F.N.H. et 7,3 milliards pour le F.N.A.L.), ce qui correspond à une augmentation de 13,2 % par rapport à 1992.

Le total du financement par l'Etat des aides personnelles, incluant le soutien aux locataires et accédants en difficulté, atteint donc, pour 1993, 22,208 milliards de francs, non compris les crédits spécifiques destinés au futur fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété, pour lequel 300 millions de francs sont inscrits au projet de budget.

D. L'AMÉLIORATION DU PARC EXISTANT

L'aide de l'Etat à l'amélioration du parc immobilier existant est mise en oeuvre par l'action de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, pour ce qui concerne le parc locatif privé, l'attribution de primes à l'amélioration de l'habitat (PAII), pour les propriétaires occupants, et par les crédits de résorption de l'habitat insalubre.

1. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAIH)

La loi de finances pour 1992 a étendu l'activité de l'ANAIH aux logements construits depuis plus de quinze ans, alors qu'elle était antérieurement limitée aux logements construits avant 1948.

Du fait de cette extension, le nombre d'opérations réalisées grâce aux subventions de l'ANAIH, qui était de 39.954 en 1991, devrait progresser en 1992.

Parmi ces opérations, il convient de noter l'importance des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAIH) qui représentent 50 % du budget global de l'ANAIH et le développement des programmes sociaux thématiques (P.S.T.), destinés au logement des personnes défavorisées (1), qui représentent 10 % du total des subventions engagées par l'ANAIH.

Les crédits de l'ANAIH enregistrent dans le projet de loi de finances pour 1993, une légère augmentation.

(1) Les P.S.T. ouvrent droit à des subventions majorées au taux de 40 à 70 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ANAH

(en millions de francs)

	1992	PROJET DE LOI DE FINANCES 1993	ÉVOLUTION %
Fonctionnement	30,5	29,6	- 2,7
Crédits de paiement	1.836	1.951	+ 6,26
Autorisations de programme	1.999	2.000	+ 0,05

2. La prime à l'amélioration de l'habitat et la résorption de l'habitat insalubre

Les crédits destinés à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) connaissent une évolution défavorable dans le projet de budget pour 1993.

(en milliers de francs)

	1992	PROJET DE LOI DE FINANCES 1993	ÉVOLUTION (%)
R.H.I.			
crédits de paiement	11.000	79.000	- 28,8
autorisations de programme	148.000	148.000	0
PAH			
crédits de paiement	441.000	435.500	- 1,2
autorisations de programme	450.000	400.000	- 11,1

Il convient, toutefois, d'apprécier ces diminutions de crédit en prenant en compte aussi la mesure fiscale prévue par le projet de loi de finances concernant les réductions d'impôt pour dépenses de grosses réparations.

En effet, l'ensemble du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu pour dépenses de grosses réparations, d'isolation thermique, de régulation du chauffage et d'amélioration de l'habitation principale, qui arrive à son terme le 31 décembre 1992, est prorogé jusqu'au 31 décembre 1995.

Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs au Logement figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que ces crédits auraient pu faire l'objet d'un avis favorable.

Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.