

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 33

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 590, 585 et T.A.66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	7
I - PRESENTATION GENERALE	7
A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 1994 ...	7
1. Les dépenses ordinaires	8
2. Les dépenses en capital	8
B. LES PRINCIPALES ACTIONS	8
1. La construction	9
2. La recherche et les actions spécifiques	12
II - ARTICLE 63 RATTACHE	12
CHAPITRE II : L'IMPORTANCE DE L'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT	15
I - LES COMPTES CONSOLIDES DU LOGEMENT	15
1. La présentation de la direction de la construction	17
2. La présentation de la direction du budget	18
3. Principales différences d'évaluation	18
4. La place propre du budget du ministère du logement	20
5. Le rôle des collectivités locales	21
II - LA COMMISSION DES COMPTES DU LOGEMENT	23
1. Composition	23
2. Fonctionnement	23

CHAPITRE III : LA PRIORITE DONNEE AUX AIDES A LA PROPRIETE	25
I - L'UTILITE FONDAMENTALE DE LA PROPRIETE	26
A. CYCLE DE VIE ET EPARGNE-RETRAITE	26
B. L'INVESTISSEMENT EN LOGEMENT : UN RÔLE ECONOMIQUE FONDAMENTAL	26
C. LA SITUATION DE LA FRANCE VIS A VIS DE LA PROPRIETE	27
II - LES AIDES DE L'ETAT A LA PROPRIETE DE LA RESIDENCE PRINCIPALE	28
A. LES AIDES A L'ACCESSION : LE RETOUR DES PAP	29
1. Description	29
2. La dotation 1994	30
3. L'amélioration des conditions d'octroi	32
4. Les aides personnelles à l'accession	38
B. LES AIDES A LA REHABILITATION	38
1. La prime à l'amélioration de l'habitat	39
2. La résorption de l'habitat insalubre (RHI)	40
III - LES CIRCUITS DE FINANCEMENT DE L'ACCESSION	41
A. LES PRÊTS CONVENTIONNES	42
1. Description	42
2. La réforme de 1993 : la création du fonds de garantie à l'accession sociale	43
B. L'EPARGNE LOGEMENT	45
C. LES PRÊTS DU "1%" LOGEMENT	47
1. L'équilibre du "1%"	47
2. La convention du 1er septembre 1993	49
CHAPITRE IV : LE LOGEMENT LOCATIF	51
I - LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL	51
A. LES CREDITS : LA LIGNE FONGIBLE PLA-PALUOS	51
B. LES PLA	53
1. Les PLA normaux	53
2. Les PLA d'insertion	55
C. LA PALUOS	56
B. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL	58

1. La relative amélioration de la situation du livret A	58
2. Le rôle du "1 %" logement	60
3. La poursuite des prélèvements de l'Etat sur les résultats des acteurs du logement social	61
II - ENRAYER LE DÉCLIN DU PARC LOCATIF PRIVE	61
A. L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT (ANAH)	62
B. L'AMELIORATION DE LA SITUATION FISCALE DES BAILLEURS PRIVES	65
1. Le plan "logement" du Gouvernement	65
2. La proposition de loi	66
C. MAINTENIR UN SECTEUR INSTITUTIONNEL DE LA LOCATION LIBRE	67
1. Le rôle des investisseurs institutionnels	68
2. L'évolution du traitement fiscal des investisseurs institutionnels	69
CHAPITRE V : L'INQUIETANTE DERIVE DES AIDES A LA PERSONNE	71
I - LE CONSTAT POUR 1993 ET 1994	71
II - LA GENERALISATION DES AIDES PERSONNELLES	72
1. Le bouclage	72
2. L'explosion du coût des aides à la personne	74
III - LE PROBLEME DU BARÈME	76
CHAPITRE VI : LE MARCHÉ DU LOGEMENT : DES RAISONS D'ESPERER	81
I - LES MARCHÉS ÉTRANGERS	81
A. LES ETATS-UNIS ET LE JAPON	81
B. L'EUROPE	82
C. LA SITUATION EN FRANCE	86
1. Les aspects structurels	86
2. La conjoncture : tendance à l'amélioration	88
3. Le rassemblement des facteurs de reprise	90
4. Les perspectives pour 1994	92
ANNEXE : Modifications apportées par l'Assemblée nationale	95

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

Le Gouvernement a fait de l'accèsion sociale à la propriété sa priorité affichée, ce qui se traduit par un renforcement des aides à la pierre.

Ce n'est pas, il est vrai, ce qui apparaît clairement dans ce budget où les aides à la personne croissent tandis que les aides à la pierre restent stables, notamment les crédits des PAP. Cependant, la baisse des taux d'intérêt de ces derniers, dont il n'est pas exclu qu'elle puisse se poursuivre en 1994, devrait permettre d'en financer davantage à enveloppe budgétaire constante. Et la dérive des aides personnelles, signe d'une conjoncture économique dégradée, est également le signe de l'insuffisance du nombre de propriétaires.

Votre rapporteur se félicite de cette clarification, qui intervient après plusieurs années au cours desquelles le système des PAP paraissait moribond. En effet, la direction du Trésor ne cachait pas vouloir mettre fin à ces prêts et y substituer un système de garantie qui a pris la forme du FGAS (Fonds de garantie à l'accèsion sociale), reconduit en 1994 avec 200 millions de francs. Celui-ci est cantonné à la garantie des prêts d'accèsion sociale (P.A.S.) qui permettent, à la différence des PAP, d'acheter des logements anciens.

Ainsi, contrairement aux exercices antérieurs, l'exercice 1994 a quelques perspectives de voir le nombre de PAP annoncé en début d'année effectivement utilisés, à la fois grâce à la volonté du Gouvernement (dans le budget et par le relèvement des plafonds de ressources) et aussi grâce à des facteurs économiques favorables (la baisse des taux d'intérêt et des prix).

Il faut saluer aussi en ce sens la convention signée le 1er septembre dernier entre le ministre du logement et les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction. Les partenaires sociaux se sont engagés à faire bénéficier les accédants titulaires d'un PAP du montant unitaire de prêt le plus élevé possible (de 100 000 à 160 000 francs) au taux de 2,5 % sur 15 ans.

L'ensemble du dispositif peut permettre à un accédant de s'endetter à 6 %, ce qui est une avancée considérable si on songe que le nombre des P.A.P. distribués en 1992 n'a été que de 36.500 à un taux d'intérêt de 8,97 % sur 20 ans.

Les banques ne s'y sont pas trompées, qui réclament désormais la possibilité d'accorder des PAP à une clientèle qui avait traditionnellement une réputation de solvabilité problématique.

Deuxième observation

Les avancées réalisées quant à l'amélioration du traitement fiscal des investisseurs-bailleurs sont importantes, mais encore insuffisantes.

Comparé à l'investissement mobilier, l'investissement immobilier est par nature générateur de risques plus grands : solvabilité des preneurs, illiquidité du bien, contraintes administratives beaucoup plus lourdes. Or, malgré une utilité sociale manifeste (ce qui ne peut se dire de tous les placements financiers), le placement - pierre est affecté d'un rendement inférieur aux autres placements (actions, obligations, titres de court terme) et surtout d'une fiscalité pénalisante.

Il conviendrait de conférer à terme un statut professionnalisé aux propriétaires-bailleurs, avec une faveur particulière aux détenteurs du parc social privé.

Troisième observation

Le gel des aides personnelles au logement ne devrait pas être renouvelé, sous peine de faire courir des risques sérieux à des pans importants de l'économie du logement (accession sociale et HLM).

La désolvabilisation des ménages se traduirait tôt ou tard par un effort budgétaire accru sur les fonds de garantie et de réaménagement.

La dérive des aides personnelles est liée à la dégradation de la situation financière de nombreux ménages à cause de la mauvaise conjoncture économique.

La plus grande partie de cette dérive, très coûteuse certes, permet le maintien dans les lieux de propriétaires ou locataires en difficultés, à cause du chômage notamment. Elle permet ainsi d'éviter une débâcle économique et sociale en chaîne pouvant toucher les ménages, les prêteurs et les bailleurs.

Dans ce domaine, l'Etat doit faire un effort de provisionnement en attendant les effets bénéfiques du retour à la croissance, car des économies mal dosées sur les aides personnelles pourraient entraîner des coûts à terme beaucoup plus importants.

Quatrième observation

Sous réserve d'un recul plus grand, il semble que le creux de la récession en matière de construction ait été atteint au deuxième trimestre, et qu'une certaine reprise de la croissance, accompagnée par les mesures du Gouvernement, se profile.

Les mises en chantier de logements ont ainsi progressé de 4,1 % au troisième trimestre 1993 (60 500 logements commencés).

Le Gouvernement favorise le mouvement notamment en accélérant la consommation des crédits votés. Car au-delà du plan de relance, la nouveauté est également la volonté clairement affichée de l'appliquer. Ainsi, la consommation des PAP qui sera de 40.000 en 1993, aurait été inférieure à 30 000 sur la base du rythme de consommation du premier semestre 1993. De même, le rythme de consommation des PLA est accéléré.

Les conditions de la reprise se réunissent donc peu à peu. Elles pourraient permettre d'attribuer au plan de relance des mises en chantier supplémentaires de 8 000 logements en 1993 (32 000 en 1994) et un surcroît de transactions dans l'ancien de 17 000 en 1993 et 26 000 en 1994, selon l'organisme de recherche de l'université de Nanterre (le CEREVE).

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS (1)

I - PRESENTATION GENERALE

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 1994

Les crédits demandés pour le ministère du logement atteignent, pour 1994 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 38,2 milliards de francs, soit une hausse de 11,7 % par rapport au budget voté de 1993 ; mais une baisse de 5,5 % par rapport aux crédits rectifiés de 1993, compte tenu du très gros effort réalisé par la loi de finances rectificative pour 1993 (+ 6,2 milliards de francs).

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1993 (reconstitué)	Loi de finances rectificative pour 1993	Loi de finances initiale 1994	LFI 1994/ LFI 1993	LFI 1994/ LFR 1993
Dépenses ordinaires	21 046,6	24 236,9	24 723,8	+ 17,6 %	+ 2,0 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	13 168,5	16 147,2	13 456,9	+ 2,1 %	- 16,6 %
Total	34 215,1	40 384,1	38 180,7	+ 11,7 %	- 5,5 %

1. Cette présentation est celle des crédits tels qu'ils ont été adoptés par la commission des finances le 3 novembre 1993, avant le retrait de l'article 63 qui majore le titre IV de 1 milliard de francs (voir chapitre V et annexe 1 du présent rapport).

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 54,6 % des crédits du Logement restent relativement stables au niveau élevé atteint en loi de finances rectificative pour 1993 (+ 2,0 %), ce qui marque une forte progression par rapport aux crédits votés de 1993 (+18 %).

Les interventions constituent l'essentiel de ces dépenses (24 685,4 millions de francs), les moyens de fonctionnement du budget du logement étant assurés par la section urbanisme et services communs du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital représentent 13,5 milliards de francs, soit une légère progression par rapport à la loi de finances initiale (+ 2,1 %) mais une assez nette régression par rapport à la loi de finances rectificative (- 16,6 %), qui avait notamment augmenté les crédits du chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat" de 2,9 milliards de francs, effort qui n'est pas reconduit. Une évolution similaire touche les autorisations de programme.

La quasi-totalité de ces dépenses (13,4 milliards de francs, soit 99,5 %) est constituée de subventions d'investissement, dont l'évolution explique donc à elle seule celle des dépenses en capital.

B. LES PRINCIPALES ACTIONS

La scission du budget de l'urbanisme et des services communs d'une part et du logement de l'autre conduit pour l'essentiel à isoler l'action "construction et habitat".

Action	Crédits demandés 1994 (en millions de francs)	Variation sur 1993 (LFI) (reconstituée)	Variation sur 1993 (LFR) (reconstituée)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Habitat et construction	38 016,1	+ 10,4 %	- 5,8 %
Recherche et actions spécifiques	164,6	ns	ns
Total I	38 180,7	+ 10,4 %	- 5,8 %
II - Autorisations de programme			
Habitat et construction	13 994,5	+ 3,1 %	- 17,6 %
Recherche et actions spécifiques	50,3	ns	ns
Total II	14.044,8	+ 3,1 %	- 17,6 %

1. La construction

Malgré la mesure d'économie proposée par l'article 59 du présent projet de loi, tendant à épargner 1 milliard de francs sur l'aide au logement des étudiants, les aides personnelles progressent fortement et se maintiennent au-delà du niveau atteint en loi de finances rectificative.

En revanche, les aides à la pierre reviennent à leur niveau de la loi de finances initiale pour 1993, les dépenses en gestion devant toutefois être supérieures par suite de reports de crédits déjà décidés.

a) Les aides à la personne

- La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne (aide personnalisée au logement et allocation de logement sociale) progresse de 3,7 milliards de francs, ce qui recouvre deux évolutions de sens inverse :

- La prise en compte de l'évolution tendancielle des prestations, avant actualisation du barème, impose à l'Etat d'augmenter le montant de sa contribution au Fonds national de l'habitation et au Fonds national d'aide au logement de 5,4 milliards de francs, ce qui traduit la détérioration de la situation économique et sociale. Cette évolution tendancielle aurait été plus importante

encore si le barème des aides n'avait pas été gelé le 1er juillet 1993 (+ 200 millions de francs supplémentaires).

• La mesure d'économie sur l'allocation de logement sociale destinée aux étudiants, ainsi qu'une nouvelle mesure d'économie probable sur le barème au 1er juillet 1994 devraient entraîner 1,7 milliard de francs d'économie (figurant dans la rubrique "révision des services votés").

Ces aides au logement évoluent de façon contrastée :

• la contribution de l'Etat au fonds national de l'habitation (APL) reste stable (13,4 milliards de francs contre 13,3 milliards de francs).

• L'essentiel de la progression des crédits d'aide vient de l'ALS, la contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement (FNAL) progressant de 3,6 milliards de francs (+ 49 % sur les crédits de 1993, manifestement minorés).

b) Les aides à la pierre

Les crédits de paiement affectés aux aides à la pierre subissent une légère érosion, de - 160 millions de francs par rapport à la loi de finances initiale pour 1993. Ceci signifie que le supplément de crédit de 2,9 milliards de francs décidé par la loi de finances rectificative n'est pas reconduit à l'identique.

Toutefois, une partie importante des crédits votés lors du collectif de printemps ne seront pas consommés, car leur utilisation dépend de multiples facteurs exogènes (dont le principal, s'agissant des prêts aidés, est la demande de crédits) qui rendent le cadre annuel souvent mal adapté au raisonnement.

Il faut donc en quelque sorte "lisser" l'évolution des crédits d'aides à la pierre votés en loi de finances rectificative entre les exercices 1993 et 1994.

• Les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) voient leurs crédits diminués de 400 millions de francs entre les lois de finances initiales et de 2,2 milliards de francs entre la loi de finances rectificative et le présent projet de loi de finances.

En réalité, si 55 000 PAP ont été votés au total en 1993 (35 000 initialement, puis 20 000 au printemps), à peine 40 000 devraient être octroyés effectivement, soit une économie d'environ 850 millions de francs. Le Gouvernement prévoit le report de 5 000

PAP sur 1994, avec pour objectif de consommer réellement 55 000 PAP II en restera 10 000, dont il est souhaitable que les crédits soient utilisés.

En autorisations de programme, les engagements sur les PAP passent de 1,4 milliard de francs en L.F.I. 1993 à 2,3 milliards de francs.

- La ligne fongible PLA-PALULOS, destinée à la construction et à la réhabilitation des HLM (chapitre 65-48/10), est majorée de 1 milliard de francs en crédits de paiement et réduite de 800 millions de francs en autorisations de programme. L'augmentation des crédits de paiement fait suite à une assez forte diminution entre 1992 et 1993 (- 0,8 milliard de francs).

Le Gouvernement prévoit de financer ainsi 90 000 PLA (dont 10 000 prêts d'insertion), soit un chiffre identique à la loi de finances initiale 1993, et en réduction de 11 000 par rapport à la loi de finances rectificative, qui avait débloqué des autorisations à ce titre pour un montant de 516 millions de francs.

Compte tenu du projet de financement de 200 000 PALULOS pour 1994, la ligne fongible ne suffirait pas dans sa configuration budgétaire. C'est pourquoi le Gouvernement prévoit de faire financer 50 000 PALULOS sur les fonds du plan d'urgence "Ville" (budget des charges communes) pour 500 millions de francs et de faire abonder le financement des 150 000 restants par 400 millions de francs en provenance des produits financiers de gestion des fonds de trésorerie des HLM.

Au total, ce sont 6,9 milliards de francs qui pourraient venir financer les PLA et PALULOS en 1994.

- La subvention à l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) est maintenue au niveau élevé atteint en loi de finances rectificative, soit 2,3 milliards de francs (contre 2 milliards de francs en 1994). Il en est de même des PAH (primes à l'amélioration de l'habitat destinées aux propriétaires occupants) qui sont maintenues à 600 millions de francs.

- La ligne budgétaire unique, destinée aux DOM est maintenue à 1,1 milliard de francs en autorisations de programme. Elle est en revanche fortement réduite en crédits de paiement (- 30 % à 755 millions de francs).

- Le chapitre relatif au réaménagement des PAP contractés à fort taux d'intérêt dans la période 1981-1985 est doté de 1,2 milliard de francs comme en 1993, ce qui sera probablement excédentaire.

2. La recherche et les actions spécifiques

Cette action recouvre principalement les subventions au centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) :

- une subvention de fonctionnement de 108,5 millions de francs (-1,2 %)
- des subventions d'équipement pour un montant de 24,3 millions de francs (- 6,9 %).

II - ARTICLE 63 RATTACHÉ (1)

Cette mesure tend à restreindre les conditions d'octroi des aides au logement (APL et ALS) accordées aux étudiants.

Le droit en vigueur permet à tout étudiant sans ressources déclarées, ou dont les ressources n'excèdent pas un certain plafond de bénéficier d'une aide au logement. Il peut s'agir d'une ou plusieurs des trois aides suivantes :

- l'APL dès lors que le logement est couvert par une convention ouvrant droit à cette aide ;
- l'allocation de logement familiale, pour les jeunes couples (mariés depuis moins de 5 ans) ou les étudiants ayant des enfants ;
- l'allocation de logement sociale, accordée sous seule condition de ressources.

Le "bouclage" de cette dernière allocation, c'est-à-dire son extension à l'ensemble de la population en 1992 et 1993 a entraîné un fort relèvement de son coût : 2,7 milliards de francs 1993 avec 273 000 étudiants bénéficiaires, contre déjà 1,2 milliard de francs en 1992. 350 000 étudiants pourraient en bénéficier pour l'année universitaire 1993-1994.

Le présent article propose la prise en compte du revenu par part de l'ensemble du foyer fiscal qui supporte la prise en charge du logement, comme critère d'octroi de l'ALS ou de l'APL.

1. Cet article est présenté ici pour mémoire : il a été retiré par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale le 18 novembre 1993.

Une économie de 1 milliard de francs est escomptée pour 1994, essentiellement sur l'ALS

En revanche, les étudiants boursiers continueront de percevoir les aides actuelles, qu'ils soient ou non rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

CHAPITRE II

L'IMPORTANCE DE L'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT

Le budget du ministère du logement ne comprend qu'une partie des interventions publiques en faveur du logement. Au total, l'effort de la nation en faveur du logement atteint environ 2 % du PIB.

Cependant, une comptabilisation exacte d'un ensemble consolidé comprenant les aides au logement de toute nature n'est pas encore établie. C'est ainsi que la direction du budget estime l'effort global à 149 milliards de francs en 1993 contre 124 pour la direction de la construction (soit 25 milliards de francs de différence, montant équivalent au total des aides à la personne figurant au budget du ministère). C'est pourquoi le Gouvernement a mis en place une commission des comptes du logement.

I - LES COMPTES CONSOLIDÉS DU LOGEMENT

L'ensemble de ces dépenses peut se synthétiser en trois gros postes :

Dépenses budgétaires : environ 35 %

Il s'agit des crédits ouverts sur le budget du logement (aides à la pierre, participation de l'Etat au financement des aides à la personne). S'y ajoutent les crédits ouverts au budget des charges communes (primes d'épargne logement, anciennes aides, bonification de prêts aux fonctionnaires), sur le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (chapitre logement) et sur le budget du ministère de l'intérieur au titre de la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Dépenses fiscales : environ 36 %

Elles regroupent l'ensemble des incitations fiscales en matière de logement.

Dépenses sociales : environ 29 %

Elles sont constituées du "1 % logement", de la contribution des régimes sociaux au financement des aides personnelles au logement et de la cotisation des employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL).

On remarque d'emblée la grande importance des dépenses fiscales, évaluées par la direction du budget en 1994 à plus de 45 milliards de francs en 1994.

Votre rapporteur souligne donc le rôle clé qui est joué par la fiscalité, et qui avait motivé le dépôt par lui-même, le rapporteur général Jean Arthuis, M. Alain Lambert et plusieurs collègues de la commission des finances, d'une proposition de loi visant à améliorer la fiscalité du logement.

Quoique la loi de finances rectificative du printemps aie partiellement satisfait ces propositions, votre rapporteur aura l'occasion de rappeler qu'elles conservent leur actualité. En effet, l'importance du poste "dépenses fiscales" dans les comptes consolidés du logement témoigne non pas d'un excès d'aides fiscales, mais au contraire d'un droit commun fiscal en la matière particulièrement pénalisant. Les dépenses fiscales s'apprécient en effet comme une atténuation des recettes qu'aurait occasionnées l'application de ce droit commun.

L'intérêt d'une telle présentation est de relativiser l'importance du budget du ministère du logement dans la politique du même nom : il représente le tiers de l'action, et on ne peut tout en attendre.

Les deux tableaux suivants retracent l'effort global de la nation en faveur du logement : le premier provient de la direction de la construction, le second de la direction du budget.

1. La présentation de la direction de la construction

	1980	1980	1981	1982	1983
AIDES BUDGETAIRES (crédits de paiement - LFI)					
1 - Dépenses d'aide à la pierre					
FARF		485,00	485,00	500,00	500,00
Logements locatifs)	5 822,00	6 118,80	6 382,20	6 633,70	4 997,00
Logements accession PAP) Nouveau régime	10 132,00	9 285,00	7 963,00	6 863,00	4 128,00
Qualité de l'habitat (réalisations expérimentales)	51,51	38,70	39,50	31,00	81,00
DCM	484,00	619,25	1 085,00	1 222,00	1 075,00
Amélioration de l'habitat (y compris ANAH à compter de 1988)	(1) 1 638,25	2 508,00	2 504,00	2 390,00	2 486,50
Bonifications des prêts CNCA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FGAS					300,00
TOTAL 1	18 207,76	19 032,75	18 448,70	15 458,70	13 548,50
2 - Autres dépenses logement					
Contribution au FNAL (AL)	8 090,00	7 480,00	7 500,00	6 485,00	7 300,00
Contribution au FNH (APL)	13 130,00	13 373,00	14 010,00	12 750,00	13 328,00
TOTAL 2	21 220,00	20 853,00	21 510,00	18 215,00	20 628,00
3 - Autres dépenses logement					
Bonifications et subventions à la CPHLM) Bonifications CFF et prêts aux fonctionnaires) ancien régime	1 580,00	1 115,00	700,00	400,00	400,00
Primes d'épargne logement	8 900,00	8 000,00	7 300,00	7 300,00	7 300,00
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties	2 578,00	2 800,00	2 800,00	1 800,00	1 500,00
TOTAL 3	13 058,00	11 715,00	10 600,00	9 500,00	9 200,00
TOTAL DES DEPENSES BUDGETAIRES CONSACREES AU LOGEMENT (CP + DO)	50 485,76	51 600,75	50 558,70	43 174,70	43 374,50
DEPENSES PUBLIQUES NON BUDGETAIRES					
Contribution des régimes sociaux et du BAPSA au financement de l'AL familiale et de l'APL (2)	24 522,00	28 310,00	28 258,00	29 742,00	30 500,00
Contribution des employeurs au FNAL	4 248,00	4 527,00	6 038,00	6 287,00	7 800,00
Participation des employeurs à l'effort de construction ("1 %") (3)	7 381,00	7 721,00	7 173,00	6 240,00	6 400,00
DEPENSES FISCALES (DEDUCTIONS ET EXONERATIONS)					
Déductions d'impôts en faveur des accidentés	10 230,00	11 040,00	10 880,00	11 380,00	11 400,00
Exonérations intérêts d'épargne logement	6 380,00	7 600,00	9 000,00	8 300,00	7 360,00
Déduction du revenu imposable au bénéfice des propriétaires bailleurs	6 880,00	7 550,00	5 980,00	6 630,00	6 880,00
Exonération intérêts livret A	3 048,00	3 357,00	3 386,00	3 600,00	3 586,00
Dépenses fiscales diverses	3 185,00	3 515,00	2 825,00	2 675,00	2 628,00
Exonération taxe foncière (fraction à la charge des collectivités locales)	2 520,00	2 800,00	2 580,00	2 580,00	2 575,00
TOTAL DEPENSES LOGEMENT	120 648,76	128 020,75	124 916,70	121 008,70	124 002,50
Budget général et compte d'affectation spéciale (opérations définitives)	1 164 028,00	1 233 878,00	1 294 145,00	1 337 080,00	1 402 079,00
Dépenses budgétaires consacrées au logement	50 485,76	51 600,75	50 558,70	43 174,70	43 374,50
Part de budget logement dans l'ensemble du budget de l'Etat	4,3 %	4,2 %	4,0 %	3,2 %	3,1 %

(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 1980 est liée à l'augmentation des crédits consacrés à l'ANAH. En effet la trésorerie de l'ANAH en 1980 a permis de limiter l'inscription de crédits de paiement à 100 MF seulement (1 000 MF pour 1989).

(2) Estimation pour 1983.

(3) Collecte nouvelle hors investissements directs. Estimation pour 1983.

2. La présentation de la direction du budget

Effort public en faveur du logement (DO + CP en LFI)

(millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 LFI + LFR	1994
Aide personnalisée au logement (APL)	8.400	10.170	12.180	13.330	13.333	12.634	12.750	13.328	13.380
Allocation de logement à caractère social (ALS)	6.000	6.330	6.900	5.890	7.480	7.500	5.465	10.500	10.920
Fonds de solidarité logement (1991)					40	50	180	240	240
Total aides à la personne	14.400	16.600	19.080	19.220	20.853	20.284	18.395	24.088	24.540
Anciennes aides antérieures à 1977 (charges communes)	2.204	1.995	1.222	900	600	500	400	400	400
PAP (prêts d'accèsion à la propriété) y compris réaménagement	8.649	9.002	6.101	10.132	9.265	7.953	5.683	5.861	3.721
Fonds de garantie de l'accèsion sociale (FGAS)								300	200
PLA (prêts locatifs aidés)	10.014	8.557	5.216	4.301	3.057	2.855	2.592	2.832	2.881
Amélioration (ANAH + PAH + HHI + PALULOS)	1.221	1.441	1.792	3.240	5.554	5.504	5.430	5.586	5.779
Aide au logement dans les DOM et divers	401	434	612	534	671	1.126	1.255	1.164	783
Prêts fonctionnaires (charges communes)	2.940	2.951	1.867	680	515	180	180	180	180
Compte d'affectation spéciale Ile-de-France					485	485	513	500	580
Total aides à la pierre	25.429	24.380	18.810	19.787	20.147	18.003	16.053	16.803	14.504
Épargne logement (charges communes)	6.200	5.750	5.100	5.100	8.000	7.300	7.300	7.800	7.300
Exonération de TFPB (budget intérieur)	3.850	3.760	3.600	2.578	2.600	2.600	2.100	1.800	1.500
TOTAL AIDES BUDGETAIRES	49.879	50.390	44.590	48.685	51.608	48.787	43.848	50.471	47.844
Réduction d'impôt des propriétaires occupants	14.360	15.450	15.950	17.330	19.440	21.500	22.700	23.850	24.040
Réduction d'impôt des propriétaires bailleurs	5.235	5.425	5.620	7.690	6.370	6.960	7.110	7.920	10.500
Exonération des organismes ILM de IIS et de TVA	940	1.110	1.000	1.185	1.515	1.540	1.480	1.180	1.200
Exonération de TVA des livraisons à soi-même d'immeubles	870	910	960	-	-	-	-	-	-
Exonération de l'IR des intérêts livret A-part logement	2.940	3.031	3.165	3.449	3.838	4.212	3.500	3.600	3.600
1 % logement (emplois)	16.105	16.096	16.224	16.044	16.086	15.700	15.200	14.000	13.000
Contribution des régimes sociaux au ... de PAL et de l'APL	20.682	21.980	22.900	24.200	27.177	26.382	27.435	29.900	30.400
Contribution des employeurs au FNAI	2.625	2.722	3.252	4.249	4.527	6.100	7.800	8.550	9.000
Fonds spécial des grands travaux	1.515	973	493	-	-	-	-	-	-
TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES	71.042	74.351	75.894	82.377	88.273	91.754	94.925	98.525	100.840
TOTAL GENERAL	120.921	125.341	120.484	129.062	139.873	140.541	138.773	148.996	148.684

3. Principales différences d'évaluation

Pour l'année 1993, ces deux présentations font apparaître une différence de 25 milliards de francs. Les principales différences d'estimation apparaissent sur les postes suivants :

• Les aides budgétaires sont considérées comme supérieures de 4,4 milliards de francs par la direction du budget. L'allocation de logement sociale est estimée à 10,5 milliards de francs par cette dernière direction, tandis qu'elle n'est évaluée qu'à 7,3 milliards de francs par la direction de la construction, qui n'a pris en compte que la loi de finances initiale.

En réalité, l'ALS devrait être d'un niveau encore bien supérieur, de l'ordre de 15 milliards de francs. Votre rapporteur revient sur cette inquiétante dérive.

Diverses autres lignes budgétaires sont estimées à un niveau supérieur par la direction du budget :

• Les aides sociales (contribution des régimes sociaux aux aides aux logements, "1 %" logement et contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement, qui finance l'ALS) laissent apparaître une différence de 7,6 milliards de francs.

Celle-ci provient pour l'essentiel d'une différence d'appréciation quant à la participation des employeurs à l'effort de construction (dite "1 %" logement, la direction du budget comptabilisant les emplois, celle de la construction comptabilisant la collecte nouvelle hors investissements directs).

• La divergence d'interprétation est la plus sensible sur les avantages fiscaux, la direction du budget en décomptant 46,0 milliards de francs contre 36,2 milliards de francs pour la direction de la construction, soit une différence de près de 10 milliards de francs.

La direction du budget considère notamment que les avantages fiscaux bénéficiant aux propriétaires occupants s'élèvent à 23,8 milliards de francs contre 11,54 milliards de francs pour les accédants selon la direction de la construction (auxquels s'ajoutent les 2,6 milliards de francs d'exonération de deux ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties -TFPB- des accédants en résidence principale neuve).

En revanche, les avantages profitant aux propriétaires bailleurs sont estimés à un niveau proche (7,9 milliards de francs contre 7,3 milliards de francs).

Il y a là une divergence d'appréciation sur l'ampleur de mesures fiscales très difficiles à mesurer. Cette constatation plaide probablement pour une simplification du régime fiscal de l'accession à la propriété et de la résidence principale, ainsi que pour un audit certain des diverses mesures fiscales.

4. La place propre du budget du ministère du logement

Présenté sous forme de dépenses d'intervention et de subventions d'investissement directement destinées au logement (hors actions de recherche et de communication), le budget du ministère du logement s'élève à 37,9 milliards de francs (crédits de paiement et dépenses ordinaires) pour 1994, soit 25,5 % de l'effort national en faveur du logement, tel qu'estimé par la direction du budget (seul chiffre disponible pour l'année 1994).

Il présente la majorité des dépenses budgétaires (79 %) mais pas la totalité, deux dépenses très importantes lui échappant :

- les primes d'épargne logement, allouées au dénouement des plans et comptes d'épargne logement pour 7,3 milliards de francs. Cette dépense échoit au budget des charges communes ;

- la compensation partielle aux collectivités locales de l'exonération de TFPB, pour 1,6 milliard de francs, qui dépend du ministère de l'intérieur.

L'enveloppe "logement" du ministère du logement

(millions de francs)

Enveloppe logement	Chapitre	LFI 1993		PLF 1994	
		AP	DO-CP	AP	DO-CP
Aide à la personne :					
FNII	46.40/10		13.328,00		13.380,00
FNAL	46.40/30		7.300,00		10.920,00
APL/AL	46.40		20.628,00		24.300,00
Fonds de solidarité logement	46.50/10		170,00		180,00
Aide à l'hébergement					
temporaire	46.50/20		40,00		40,00
- FAAD	46.50/30		30,00		20,00
Total titre IV			20.868,00		24.540,00
Ligne fongible (PLA-PALULOS)	65.48/10	6.820,00	5.078,00	6.006,00	6.163,00
Prêts aidés accession (PA)	65.48/20	1.417,00	2.788,00	2.262,00	2.380,50
Plan construction (REX-PC)	65.48/30	27,60	31,00	25,00	28,00
Résorption de l'habitat insalubre (RHI)	65.48/70	148,00	79,00	148,00	52,00
Prime amélioration de l'habitat (PAH)	65.48/80	406,00	435,50	600,00	490,00
Agence nationale amélioration habitat (ANAH)	65.48/90	2.000,00	1.961,00	2.300,00	1.965,00
Total 65.48		10.812,60	10.362,50	11.343,00	11.068,50
DOM ligne budgétaire unique	65.44/90	1.072,00	1.075,00	1.072,00	755,00
Réaménagement des PAP	65.49/10	1.200,00	1.200,00	1.200,00	1.200,00
Fonds de garantie PAP	65.49/20	140,00	140,00	140,00	140,00
FGAS	65.50/10	300,00	300,00	200,00	200,00
Sous-total		2.712,00	2.715,00	2.612,00	2.295,00
Total dépenses en capital, y compris FGAS		12.524,60	13.077,50	13.955,00	13.363,50
Total enveloppe logement					
DO			20.868,00		24.540,00
DO + AP		24.382,60		28.496,00	
DO + CP			23.945,50		27.903,50

Votre rapporteur se félicite de la constitution, depuis avril 1993, d'un ministère autonome du logement et de la création d'un fascicule séparé. Cette autonomie permet en effet d'isoler et de mieux connaître l'action "construction et habitat" dans l'ensemble du budget de l'Etat.

Il souhaite que le ministre du logement conserve la haute main sur la politique du logement, même s'il n'en maîtrise que le quart des aspects financiers.

5. Le rôle des collectivités locales

Le poids des collectivités locales dans la politique du logement et de l'habitat est actuellement croissant. Mais cette progression se fait de manière diffuse, non concertée, par suite de compétences dont l'Etat se débarrasse, ou d'avantages fiscaux qu'il cesse de leur compenser. Les collectivités locales sont ainsi amenées à prendre la place de l'Etat sur des aspects disparates de la politique du logement, en quelque sorte par la force des choses.

On peut citer trois exemples du phénomène :

a) la loi d'orientation pour la ville a créé pour les communes une contrainte du financement de logements sociaux sur leur territoire, en les autorisant à créer une fiscalité additionnelle sur les opérations de promotion immobilière pour les financer. Ce levier financier, dans une période où cette profession est totalement sinistrée, paraît inadapté ;

b) les exonérations de taxes locales que l'Etat décide au profit du logement se font désormais sans compensation. Ceci pourrait, sur le principe, être admissible : encore faudrait-il en discuter les modalités.

L'exonération de droits de première mutation à titre onéreux décidée par la loi de finances rectificative pour les acheteurs de logements neufs jusqu'en septembre 1994 est évaluée à un coût de 30 millions de francs par an pour les départements. Or, ceux-ci sont déjà contraints d'abaisser les taux plafonds de ces droits de mutation (article 102 de la loi de finances pour 1992).

Par ailleurs, l'exonération de TFPB consentie pour deux ans aux accédants à la propriété d'un logement neuf (article 1383 du

code général des impôts) n'est plus compensée que partiellement. Sur une dépense fiscale évaluée en 1993 (direction de la construction) à 4,1 milliards de francs, la part des collectivités locales est de 2,6 milliards de francs.

Ces exonérations sont justifiées, et il est normal qu'une partie de l'effort en soit supportée par les collectivités locales. Mais certainement pas de cette manière : l'Etat prend des décisions unilatérales qui conduisent à déséquilibrer leurs budgets, sans concertation préalable.

Les collectivités locales réclament une part de la décision en matière de politique du logement qui soit proportionnelle à l'effort consenti par elles ;

c) enfin, alors que les collectivités locales doivent intervenir davantage dans la construction, leurs opérations ne sont pas éligibles au FCTVA.

Il n'existe aucune mesure fiable de la part des collectivités locales dans l'effort national pour le logement. Cependant, celui-ci n'est pas négligeable, et surtout, il est amené à progresser.

Pour 1991, si on se réfère à une étude du Crédit local de France, cet effort peut être évalué à environ 5,2 milliards de francs, dont 2,5 milliards de francs d'interventions et 2,7 milliards de francs de dépenses fiscales (TFPB). Cette estimation est probablement sous évaluée, faute d'une connaissance précise, poste par poste, de la part des collectivités locales.

Les aides directes au logement des collectivités locales sont encore d'un montant faible si on les compare à celles de l'Etat. Il est néanmoins significatif : 2,5 milliards de francs, dont 1,3 milliard de francs par subventions et 0,9 milliard de francs par prêts. La croissance de ces montants est très forte : + 46,3 % entre 1990 et 1991, soit la plus forte hausse de toutes les aides sectorielles des collectivités locales. Celles-ci participent de façon croissante aux opérations financées avec l'aide de l'Etat.

Les collectivités locales interviennent surtout par la garantie d'emprunt : 87 % des garanties sont liées au logement. L'encours est de 103 milliards de francs pour les communes et 125 milliards de francs pour les départements.

Votre rapporteur spécial demande donc une évaluation précise et fiable de la contribution des collectivités locales à l'effort national pour le logement.

II - LA COMMISSION DES COMPTES DU LOGEMENT

1. Composition

La commission des comptes du logement est composée de :

- seize membres choisis en fonction de leur compétence en matière d'économie du logement, nommés pour trois ans par le ministre chargé du logement,

- seize membres nommés au titre des représentants de l'administration et d'organismes publics compétents en matière de logement.

Elle se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président.

La commission est présidée par M. Brossier, ingénieur général des Ponts et chaussées.

Votre rapporteur souhaite la bonne fin des travaux de cette commission.

2. Fonctionnement

Le décret du 11 mars 1992 a créé cet organisme, destiné à élaborer un compte du logement qui permette de connaître, avec la plus grande exactitude possible, l'ensemble des flux et stocks financiers liés au logement.

Le compte du logement vise en priorité à décrire les dépenses de logement et leur financement. Il met en évidence la dimension "service" du logement et non l'aspect production de logements.

La première réunion de la commission, consacrée à l'examen du cadre d'analyse et des méthodes d'évaluation proposés, a eu lieu en juin 1992. Elle a conclu à la nécessité de poursuivre les travaux méthodologiques dans quatre directions : affinement du cadre d'analyse des dépenses et de leur financement, évaluation des loyers, cohérence de l'évaluation de la formation brute de capital fixe

(FBCF) en logement avec celle des comptes nationaux, analyse spécifique des aides au logement.

Au-delà de l'analyse des résultats et des méthodes du compte du logement, les documents présentés à la commission mettaient en évidence les carences et les insuffisances des sources susceptibles d'y remédier. Les discussions au sein de la commission ont souligné l'urgence de disposer, d'une part d'informations sur les transactions de logements d'occasion, d'autre part de mettre en place une enquête permettant une meilleure connaissance de la construction neuve.

Une deuxième réunion a eu lieu le 29 juin 1993. Elle a examiné et validé, dans leurs grandes lignes, les résultats des travaux d'approfondissement réalisés, à savoir :

- les modifications apportées au cadre d'analyse, avec notamment l'introduction de loyers fictifs correspondant à la rémunération du service de logement que les propriétaires occupants se rendent à eux-mêmes, et l'adjonction d'un tableau de financement de la dépense en capital ;

- la méthode proposée pour l'évaluation des loyers effectifs ;

- la nécessité d'une évaluation de la FBCF en logement propre au compte du logement, malgré la divergence avec l'évaluation des comptes nationaux. La cause profonde de cette divergence réside dans l'insuffisance des sources statistiques ;

- l'analyse spécifique des aides au logement. Elle a toutefois souhaité qu'un groupe de travail examine de façon plus approfondie le traitement des aides dans l'analyse de la dépense et les problèmes de cohérence avec leur traitement par la comptabilité nationale.

Elle a, par ailleurs, pris acte des efforts d'amélioration du dispositif statistique réalisé (établissement d'une série annuelle d'évolution du parc par statut, réalisation en 1992 d'une enquête logement améliorée), en cours (exploitation des extraits d'actes de mutation) et en projet (mise à l'étude d'une enquête sur la construction de logements neufs).

La prochaine réunion de la commission doit avoir lieu au début de l'année 1994 : elle aura à examiner un premier compte chiffré en vue de sa publication, et un projet de rapport.

CHAPITRE III

LA PRIORITÉ DONNÉE AUX AIDES A LA PROPRIÉTÉ

Le Gouvernement a fait de l'accession à la propriété sa première priorité en matière de politique du logement.

Il rejoint en cela l'objectif de la plupart des ménages, que la propriété de leur logement soulage du principal élément de précarité économique, et qui sont animés du désir d'être propriétaire, tant cette tendance de nature psychologique est fortement ancrée dans l'opinion.

Une enquête récente effectuée pour les Caisses d'Epargne l'a placée au troisième rang des préoccupations majeures des sondés.

A cet égard, la période récente a contrarié ce désir :

- les taux d'intérêt réels élevés, clé de toute politique économique (et de celle du logement en particulier), ont conduit à des mensualités de remboursement prohibitives ;

- l'élévation du niveau des prix du foncier, liée à l'engouement des investisseurs (en particulier internationaux) pour le marché des bureaux (faut-il rappeler que bureaux et logements doivent se partager le même espace rare), a contraint de nombreux particuliers à renoncer à leurs projets d'achats ;

- enfin, la politique gouvernementale ne s'était pas montrée favorable à l'accession sociale à la propriété jusqu'au changement de gouvernement. En particulier, elle n'a pas cherché à compenser la désolvabilisation croissante de la demande, et a laissé s'étioler le système des prêts d'accession à la propriété (PAP), favorisant par là-même le maintien d'une nombreuse population de locataires en situation précaire.

I - L'UTILITE FONDAMENTALE DE LA PROPRIETE

Sous réserve de la solvabilité durable de l'accédant, point sur lequel la politique du logement doit se concentrer afin de la garantir, l'accession à la propriété est un acte économique vertueux.

A. CYCLE DE VIE ET EPARGNE-RETRAITE

L'accession à la propriété est le premier acte d'épargne qu'un ménage doit consentir en vue de la préparation de sa retraite.

Par la propriété, il supprime le principal élément de précarité économique, celle qui est liée à l'incertitude de pouvoir être logé. De plus, il supprime aussi cette incertitude, au moins partiellement, pour les générations qui le suivent.

Il est rationnel de promouvoir, dans la perspective de difficultés accrues sur le financement des retraites, l'accession à la propriété pour le nombre le plus élevé possible de ménages.

Ils financent ainsi, sur leur pouvoir d'achat d'activité, l'acquisition de leur logement. Lorsqu'à la retraite leur pouvoir d'achat baisse, ils ne sont plus tenus d'acquitter un loyer et surtout leur situation est stabilisée : ils ne risquent plus de perdre leur logement.

B. L'INVESTISSEMENT EN LOGEMENT : UN RÔLE ECONOMIQUE FONDAMENTAL

L'achat d'un logement est le seul acte d'épargne des ménages qui soit considéré en comptabilité nationale comme un investissement : il est vertueux par lui-même, et n'a pas besoin d'une affectation particulière (comme l'épargne financière ou la consommation) pour que son utilité économique soit avérée.

Acte d'épargne à long terme, il est un instrument fondamental de prévoyance. Acte d'investissement, il est un élément important de la demande globale et d'une croissance saine et durable.

Il est notamment l'un des leviers de l'activité de la branche bâtiment et travaux publics.

Sur ce point, l'impulsion motrice la plus importante est donnée par l'accession à la propriété dans le secteur libre : c'est elle qui, à la marge, donne la tendance de la construction, à la fois par l'activité du marché secondaire, et directement par l'activité de la construction neuve.

C. LA SITUATION DE LA FRANCE VIS A VIS DE LA PROPRIETE

Le taux de propriétaires occupants est en France de 54,4 % des ménages en 1991. C'est le taux le moins élevé d'Europe, à l'exception de l'Allemagne (ex RFA) et des Pays-Bas. Dans la décennie 80, ce taux a eu tendance à augmenter moins vite en France que dans le reste de la Communauté européenne, à l'exception toujours de l'Allemagne et des Pays-Bas.

La population propriétaire de son logement

(en %)	1950	1960	1970	1980	1990
Belgique	39	50	54	62	65
Danemark	-	45	47	52	56
Espagne	50	57	64	69	76
France	35	42	45	50	54
Grande-Bretagne	-	42	50	58	67
Grèce	-	-	-	70	79
Irlande	-	60	71	73	76
Italie	40	48	51	59	64
Luxembourg	-	55	56	59	67
Pays-Bas	29	33	35	43	45
Portugal	-	45	48	52	59
RFA	-	35	36	40	42

Source : Revue Banque

La répartition des ménages selon le statut d'occupation a évolué en France de la façon suivante, entre 1978 et 1988 :

	1978	1988
Propriétaire occupant	46,7 %	54,3 %
Locataire su secteur social	15,1 %	17,1 %
Locataire du secteur privé	25,9 %	19,7 %
Autres statuts	12,3 %	8,9 %

Source : commission Raynaud

En période de difficultés économiques, on comprend aisément pourquoi ce taux est trop faible :

- il fragilise les ménages retraités et futurs retraités dans la perspective d'une réduction des prestations de répartition ;

- il fragilise encore plus fortement les ménages menacés dans l'emploi d'un de leur membre.

Il est plus que jamais nécessaire de relancer l'accèsion à la propriété, en faisant porter l'action de l'Etat sur la solvabilisation des accédants -et sur rien d'autre. De ce point de vue, l'Etat devra aider les accédants en cours de remboursement à se maintenir, pour éviter un enchaînement récessif particulièrement dangereux.

La critique portée quelquefois sur les aides de l'Etat à l'investissement, de favoriser des investissements qui ne sont pas rationnels et ne seraient pas réalisés sans aide ne peut porter sur la résidence principale : cet investissement ne s'apprécie pas en termes de rentabilité ou d'effet de levier pour l'accédant. La valeur d'usage est non la valeur vénale, constitue le critère principal de l'accèsion.

II - LES AIDES DE L'ETAT A LA PROPRIETE DE LA RESIDENCE PRINCIPALE

Constituées pour l'essentiel d'aides à la pierre (mais aussi, pour une petite partie, d'aides à la personne, notamment l'aide personnalisée au logement - accèsion), les interventions de l'Etat en faveur des ménages propriétaires occupants sont de deux natures :

- les aides à l'accèsion
- les aides à la réhabilitation.

A. LES AIDES A L'ACCESSION : LE RETOUR DES PAP

1. Description

Le prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP) est l'instrument privilégié de l'accession à la propriété d'un logement neuf. Il est accordé pour : acheter un logement neuf, faire construire une maison, acheter un logement ancien en vue de le réhabiliter, financer des travaux d'agrandissement, réaffecter en logement des locaux non affectés à l'habitation.

C'est le seul prêt accordé sur ressources bonifiées par l'Etat en fonction du taux d'intérêt des obligations assimilables du Trésor de même durée (15,18 et 20 ans). Il peut être distribué par le Crédit Foncier de France, éventuellement avec le Comptoir des entrepreneurs, et les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI), qui ont un contingent d'octroi de 22 % du volume budgété.

Il est accordé sous conditions de ressources et sous un plafond de prix pour le logement, ces deux conditions étant variables selon les trois zones géographiques .

Les zones géographiques

Zone I	Zone II	Zone III
- Paris - Hauts de Seine - Seine-Saint-Denis - Val de Marne - Zones urbaines de la grande couronne (Seine et Marne, Yvelines, Essonne, Val d'Oise)	- Ile-de-France hors zone I - cantons urbains de l'Oise - agglomérations et communautés urbaines de plus de 100.000 habitants - villes nouvelles (hors Ile-de-France) - Iles non reliées au continent	Reste du pays (hors DOM)

Au cours des années 1980, le PAP a paru condamné :

- la suppression généralisée des prêts bonifiés à partir de 1985 et la régulation par les taux d'intérêt de marché devaient le faire disparaître à terme. L'idée était qu'un moindre interventionnisme de l'Etat pouvait favoriser une baisse des taux d'intérêt, et faciliter ainsi l'accession à taux de marché ;

- l'esprit de la réforme de 1977 était de favoriser les aides à la personne au détriment des aides à la pierre et on a effectivement assisté à un progrès spectaculaire de ces premières au détriment des dernières ;

- la création du fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) par la loi de finances pour 1993, louable en soi, était sous-tendue par l'idée d'un remplacement de la bonification par la garantie.

2. La dotation 1994

Le point fort de ce budget est le financement d'un nouveau programme de 50.000 PAP en 1994.

A ce programme s'ajouteront 5.000 PAP, dont les autorisations de programme ouvertes dans la loi de finances rectificative de mai 1993, seront reportées en 1994.

Le volume de PAP financés ou programmés depuis 1989 s'établit ainsi :

Nombre de prêts PAP	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dotation (autorisations de programme en millions de francs)		2.459	1.932	1.291	3.201	2.232
Financés	51.150	38.100	39.400	36.500		
Prévus	55.000	50.000	40.000	35.000		
Loi de finances initiale (prévision)					35.000	50.000
Collectif budgétaire (prévision)					15.000	5.000
TOTAL	51.150	38.100	39.400	36.500	50.000	55.000

Pour 1993, la prévision de financement était de 50.000 prêts au moment après la loi de finances rectificative. Mais la demande de crédit de la part des ménages est restée très faible.

Ainsi la consommation des PAP, faible au premier semestre 1993, et en léger progrès en juin et juillet, n'a connu de hausse significative qu'en août (+ 46 % par rapport à juillet) après qu'eut été annoncée une première baisse des taux d'intérêt et que le relèvement des plafonds de ressources et de prêts eurent produit leurs effets.

Ce mouvement de hausse de la demande devrait être conforté à partir de septembre 93 par la deuxième baisse de taux. Cependant, cette accélération ne devrait pas permettre l'octroi de plus de 40.000 PAP en 1993.

La véritable rupture annoncée par le Gouvernement dans les crédits des PAP pour 1994 est son intention de consommer effectivement les 55.000 PAP prévus.

Dans la période récente, deux attitudes avaient pu être observées :

- ou bien un niveau élevé de PAP était budgété, mais seulement une partie était consommée (80.000 sur 100.000 en 1987, 70.000 sur 90.000 en 1988). Cette tendance à l'effondrement des PAP était telle qu'en 1989 aucune autorisation de programme n'a été ouverte, les crédits disponibles étant suffisants pour financer les 55.000 PAP prévus,

- ou bien, dans un second temps, un niveau très bas de PAP a été budgété (de 1991 à 1993). La consommation, était alors plus proche du niveau initialement prévu.

Si la consommation de PAP pour 1993 ne dépasse pas les 40.000 (sur 55.000 budgétés), votre rapporteur souhaite qu'en sus des 5.000 prêts déjà reportés, les 10.000 restants soient effectivement utilisés.

L'orientation du marché est telle actuellement qu'il n'est pas exclu que le niveau de 55.000 prévus pour 1994 se révèle finalement insuffisant. Douze régions connaissent en effet une accélération sensible de la consommation.

3. L'amélioration des conditions d'octroi

Le Gouvernement s'est efforcé récemment d'améliorer les conditions d'octroi des PAP, aussi bien sur les taux d'intérêt que sur les plafonds de ressources. Votre rapporteur considère que cette tendance doit être poursuivie.

a) La baisse des taux d'intérêt

Si on estime parfois que le taux d'intérêt n'est pas toujours déterminant dans les choix d'investissement productif (les perspectives de débouchés importent également), il n'en est pas de même de l'investissement-logement : le taux d'intérêt est une variable absolument décisive.

Dans la période récente, deux facteurs s'étaient conjugués pour rendre les PAP peu attractifs :

- leur taux d'intérêt s'était considérablement rapproché des taux du marché, ce qui représentait une faible bonification,

- les taux d'intérêt réels se sont maintenus en France à un niveau historiquement élevé (de 5 à 6 points au-dessus de l'inflation depuis 1986).

L'actuel ministre du logement s'est efforcé, dans la mesure du possible, de lutter contre ces deux tendances.

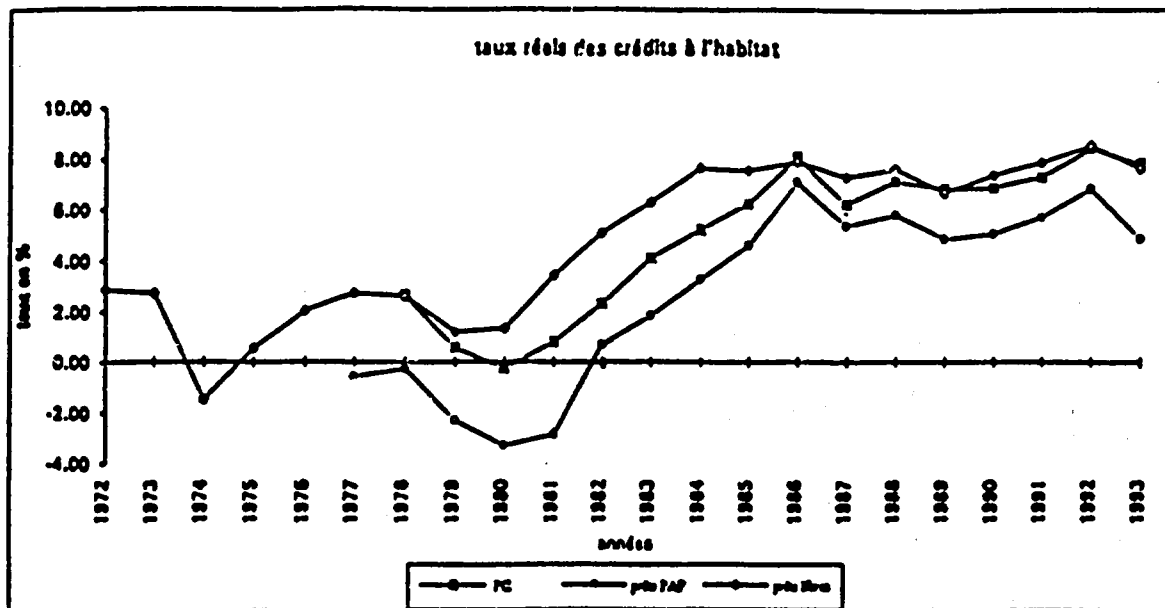
Profitant de la forte baisse des taux d'intérêt à long terme observable depuis novembre 1991 sur les marchés, le Gouvernement a abaissé par deux fois, et très sensiblement, le taux d'intérêt des PAP en 1993. Rappelons que ce taux n'avait pas évolué depuis 1991 (année au cours de laquelle le PAP à annuités progressives a été supprimé) :

- en juin, le taux du prêt à annuités constantes est abaissé de 8,97 % à 7,70 % et celui du prêt ajustable de 8,70 % à 7,45 %, sur 20 ans,

- en septembre, le taux du premier prêt est abaissé à 6,95 % celui du second à 6,70 %. Sur 15 ans, le prêt à annuités constantes est abaissé de 8,67 % en début d'année à 6,60 %.

Compte tenu d'une inflation prévue à 2,2 % pour 1994, le taux réel du prêt dont le taux nominal est le plus bas reste relativement élevé : 4,4 %. Ceci est d'autant plus dommageable que le pouvoir d'achat devrait stagner l'année prochaine.

Cependant, le gain en termes réels est élevé : le taux réel des PAP était de l'ordre de 6 % en 1990.



Le ministre du logement a plusieurs fois répété que la baisse des taux intervenue en septembre serait la dernière. Il s'agit d'un signal aux marchés dont l'objectif est de rompre l'attente des acquéreurs potentiels, qui peuvent rester dans l'expectative dans l'espoir d'une nouvelle baisse des taux.

Votre rapporteur comprend cette attitude : le rétablissement de la confiance est essentiel au déclenchement de la reprise de l'activité.

Néanmoins, dans l'hypothèse, considérée comme vraisemblable par de nombreux instituts de conjoncture, selon laquelle les taux des OAT continueraient de baisser en 1994 (jusqu'à 5%), votre rapporteur estime qu'il sera nécessaire d'en tenir compte afin d'abaisser les taux nominaux des PAP. La baisse des taux à long terme se fonde en partie sur l'anticipation d'un maintien de l'inflation à bas niveau : un nouvel abaissement du taux réel des PAP sera alors nécessaire à l'alimentation de la relance.

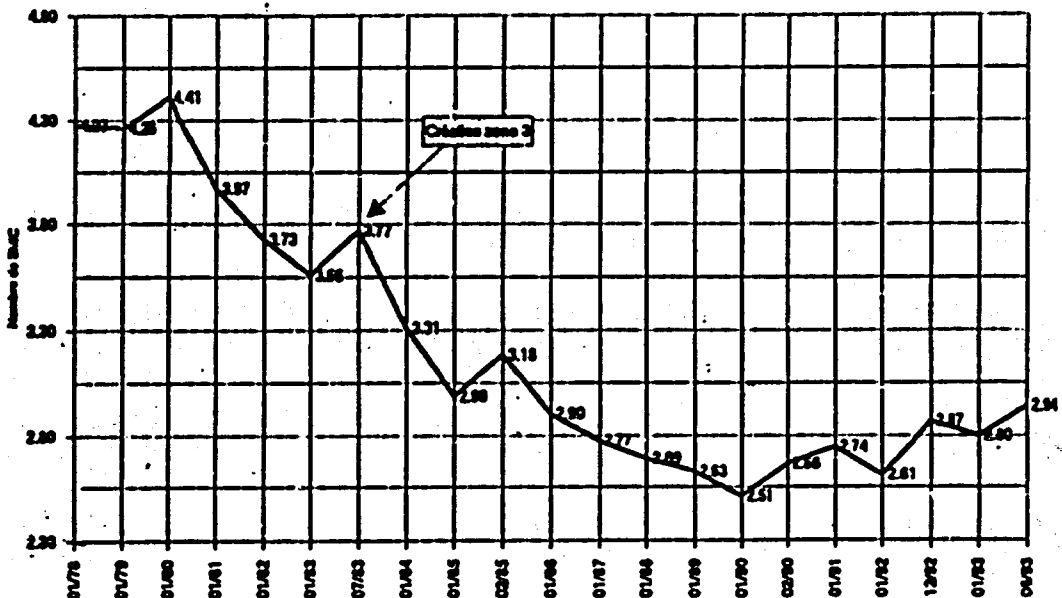
b) Le relèvement des plafonds de ressources

A cause de la conjugaison de taux d'intérêt élevés et de plafonds de ressources trop bas, le système des PAP était arrivé à une impasse : les PAP ne pouvaient plus être accordés qu'à des ménages hors d'état de supporter la charge de la dette correspondante.

Le fond de ce paradoxe a été touché en janvier 1990, lorsque le PAP ne pouvait plus être accordé en zone 2 (hors Ile-de-France) qu'à un ménage ne touchant que 2,5 SMIC (ménage de deux enfants avec conjoint inactif), alors même que le PAP à annuités constantes était libellé à taux progressif : 6,90 % pendant 5 ans, puis 10 % les années suivantes.

Comme par ailleurs, les prix témoins sont relativement élevés (le prix témoin d'une maison de 5 pièces en zone I est de 838.000 francs, un logement pouvant dépasser de 33 % maximum le prix témoin), notamment par suite de la forte élévation du niveau des prix des logements depuis 1985, l'ensemble des facteurs rendaient le PAP difficile d'utilisation.

Plafonds de ressources PAP en nombre de SMIC pour un ménage avec 2 enfants et conjoint inactif en zone 2 hors Ile-de-France



Source : ministère du logement

A l'occasion du vote de la loi de finances rectificative pour 1993, le ministre du logement a relevé les plafonds de ressources. Contrairement à l'habitude, et en raison de préoccupations d'aménagement du territoire, il a relevé davantage ce plafond en zone III (10 %) qu'en zone I et II (5 %).

Votre rapporteur salue ce relèvement, qui était indispensable. Pour un ménage avec deux enfants dont le conjoint est inactif en zone II (hors Ile-de-France), cela permet de souscrire un PAP avec 2,94 SMIC, soit la situation qui prévalait en janvier 1986.

Cependant, votre rapporteur considère qu'il est nécessaire en la matière de revenir à la situation de l'époque de la réforme de 1977, à savoir permettre à ce type de ménage d'utiliser un PAP lorsqu'il dispose de revenus égaux à 4 SMIC.

Ce relèvement ne peut sans doute se faire que par étapes. Le ministre du logement s'est engagé à un prochain pas en ce sens. La consommation des PAP budgétés pour 1994 en serait grandement facilitée.

Les relèvements de plafonds de ressources depuis 1991

Arrêtés d'application	Taux de réévaluation
A/C du 1er février 1991 (cf. arrêté du 29/01/91 - JO du 31/01/91)	+ 15 % en Ile-de-France + 5 % en zone 2 hors Ile-de-France + 3 % en zone 3
A/C du 4 janvier 1993 (cf. arrêté du 15/12/92 - JO du 3/01/93)	+ 15 % en Ile-de-France + 10 % en zone 2 hors Ile-de-France + 4 % en zone 3
A/C du 17 juin 1993 (cf. arrêté du 15/06/93 - JO du 16/06/93)	+ 5 % en Ile-de-France + 5 % en zone 2 hors Ile-de-France + 10 % en zone 3

c) Les autres conditions

Les autres conditions d'octroi des PAP (les plafonds de prêts et les prix témoins) se sont également améliorées dans la période récente :

- la revalorisation des plafonds de prêts (+ 20 % en zone I, + 10 % en zone II et + 3 % en zone III).

- En outre, le décret n° 93-1053 du 1er septembre 1993, permet à titre exceptionnel et temporaire à des personnes physiques sous condition de ressources, de bénéficier de PAP "diffus" pour acquérir des logements neufs ou en l'état futur d'achèvement dans des programmes non réalisés initialement en PAP "groupé". L'acte de vente de ces logements devra être signé au plus tard le 1er septembre 1994.

- L'arrêté du 3 septembre 1993 prévoit une nouvelle revalorisation des prix témoins (+ 3 % en zone I, + 5 % en zone II et + 7 % en zone III) qui s'ajoute à celles intervenues en janvier 1993 (pour les prix témoins + 5,8 % en zone I, + 3,8 % en zone II et + 2,8 % en zone III).

Le tableau suivant donne un exemple d'amélioration d'emprunt pour un ménage provincial (en zone 3) avec deux enfants.

Achat ou construction d'un logement neuf

Coût total : 650.000 F

en zone 3

Caractéristiques de l'accédant

Ménage avec deux enfants

Revenu mensuel 1993 : 15.000 F

Revenu net imposable n-2 : 120.000 F

Septembre 1992

	Montant	1ère mensualité
Apport personnel	140.000 F	
Prêt 1 %	53.000 F	369 F
Prêt PAP (15 ans)	412.170 F	4.249 F
PEL (15 ans)	44.830 F	416 F
APL 1ère année		0 F

Mensualité totale 1ère année : 5.034 F

Taux d'effort : 34 %

Opération irréalisable

Septembre 1993

	Montant	1ère mensualité
Apport personnel	140.000 F	
Prêt 1 %	70.000 F	488 F
Complémentaire 1 %	30.000 F	73 F
Prêt PAP (15 ans)	365.170 F	3.329 F
PEL (15 ans)	44.830 F	416 F
APL 1ère année		0 F

Mensualité totale 1ère année : 4.305 F

Taux d'effort : 29 %

Soit une économie de 729 F sur la première mensualité et un taux moyen global des emprunts ramené de 8,42 % en septembre 1992 à 6,32 % en septembre 1993.

• PAP septembre 1992 : 8,70 %

• PAP septembre 1993 : 6,60 %

• Taux des prêts 1 % : 2,4 %

• Tous les prêts avec 3,5 F d'assurance pour 10.000 F empruntés

• Le complément de prêt 1 % a un différé d'amortissement de 10 ans.

4. Les aides personnelles à l'accession

S'il cherche à favoriser le PAP, le Gouvernement ne cherche pas à revenir sur la tendance actuelle à la réduction de la part des aides personnelles à l'accession (aide personnalisée au logement et allocation de logement familiale) : celles-ci sont passées de 13,9 milliards de francs en 1989 à 13,2 milliards de francs en 1992.

Elles sont accordées sous conditions de ressources (ALF, APL) et de conventionnement des logements (APL) aux titulaires d'un PAP ou d'un prêt conventionné.

Depuis 1989, l'APL-accession est en diminution, tant en nombre de bénéficiaires qu'en montant distribué : le nombre de bénéficiaires est passé de 953.000 à 776.000 et le montant de 12,3 milliards de francs à 11,2 milliards de francs.

En revanche, à la suite de la généralisation de la distribution de l'allocation de logement sur l'ensemble du territoire sous conditions de ressources, l'ALF a eu tendance à augmenter après une diminution dans les années 1984 à 1987 : elle est ainsi passée de 1,4 milliard de francs en 1987 à 2,1 milliards en 1992, malgré une réduction de 241.000 à 214.000 du nombre de bénéficiaires.

Votre rapporteur considère comme plus sain, sur le plan des principes économiques, que l'accession à la propriété soit favorisée par des aides à la pierre plutôt que par des aides à la personne dont la solvabilisation peut se révéler défailante dans le temps.

Néanmoins, un effort de solidarité est actuellement nécessaire pour éviter un enchaînement dépressif : surendettement → cessation de paiement → vente du bien → perte pour le créancier → exclusion du logement du débiteur.

B. LES AIDES A LA REHABILITATION

S'agissant des propriétaires occupants, l'effort de l'Etat ne porte pas seulement sur l'accession, mais aussi sur la réhabilitation, à l'aide de deux instruments :

- la prime à l'amélioration de l'habitat
- la résorption de l'habitat insalubre.

1. La prime à l'amélioration de l'habitat

a) Les besoins

Malgré une importante amélioration au cours des 15 dernières années, le parc privé de logements existants connaît encore des besoins importants à la fois pour améliorer le parc inconfortable et pour assurer la maintenance des logements achevés dans les années 50 et 60.

Le parc de logements inconfortables comprend 1.964.000 résidences principales (1) selon les résultats de l'enquête-logement 1988. L'évolution entre les trois enquêtes-logement (78, 84 et 88) fait apparaître une très forte diminution de ce parc qui passe en 10 ans de 5.010.000 logements à 1.964.000 logements. Plus de 90 % des logements inconfortables ont été construits avant 1949.

Ces logements inconfortables sont situés pour 16,6 % en agglomération parisienne et 39 % dans les communes rurales.

Ils appartiennent pour l'essentiel à des propriétaires privés soit bailleurs soit propriétaires occupants (895.000 logements inconfortables sont occupés par leurs propriétaires).

En ce qui concerne les propriétaires occupants, les subventions à la réhabilitation sont constituées des primes à l'amélioration de l'habitat (PAH).

b) La dotation des PAH

Le tableau ci-après précise depuis 1987 le nombre de primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) accordées et leur montant moyen unitaire.

Le nombre de primes accordées a progressé d'environ 21 % entre 1987 et 1992 corrélativement à l'augmentation de la dotation réservée à la PAH.

1. Ce qui exclut les logements vacants estimés à 1,9 million d'unités, parmi lesquels se trouve la majorité des logements inconfortables.

PAH

	Nombre de primes accordées	Montant moyen unitaire en F
1987	43.178	9.501
1988	47.090	9.764
1989	45.127	10.056
1990	49.663	10.179
1991	47.234	10.755
1992	52.276	10.694

Dotée en loi de finances initiale pour 1993 à hauteur de 400 millions de francs, la ligne budgétaire réservée à la PAH a bénéficié d'une dotation supplémentaire de 200 MF en loi de finances rectificative de printemps 1993.

Les crédits mis à disposition à la fin août, soit 500 millions de francs, étaient consommés à hauteur de 77,5 % à cette date.

Le total des logements réhabilités devrait ainsi générer, grâce aux crédits supplémentaires inscrits au printemps, un chiffre d'affaires de 3,3 milliards de francs de travaux.

Votre rapporteur se félicite que l'effort réalisé en loi de finances rectificative concernant la PAH soit reconduit pour 1994. Il s'interroge néanmoins sur la suffisance de cette dotation, compte tenu du rythme rapide de la demande.

Il voit là le souci affirmé à plusieurs reprises par le Gouvernement de prendre en compte les préoccupations d'aménagement du territoire, la PAH profitant surtout aux zones rurales.

2. La résorption de l'habitat insalubre (RHI)

Les crédits de la résorption de l'habitat insalubre s'élèvent pour 1994 à 148 millions de francs en autorisations de programme (soit une reconduction par rapport à la loi de finances initiale 1993), auxquels il faut ajouter 120 millions de francs reportés de 1993 au titre du plan d'urgence "ville" (charges communes).

Les opérations les plus fréquemment menées ces trois dernières années ont été des résorptions d'un ou plusieurs îlots insalubres de taille réduite à l'intérieur d'un quartier où se superposent d'autres procédures d'interventions publiques ou privées (zones d'aménagement concertées, opérations programmées d'amélioration de l'habitat, secteurs sauvegardés,...).

	Nombre d'opérations financées montant	dont opérations DOM	dont résorption de bidonvilles
1991	40 116,3	16 44,0 MF	4 3,8 MF
1992	42 117,7 MF	20 73,6 MF	1 2,3 MF
1993 jusqu'au 15/08	20 80,3 MF	5 23,3 MF	1 12,2 MF

Depuis 1992, une enveloppe de 80 millions de francs est réservée chaque année aux opérations RHI dans les DOM et à Mayotte où l'insalubrité et la précarité de l'habitat touchent encore près de 40.000 ménages. Cette priorité est maintenue.

Par ailleurs, il subsiste, notamment dans le Nord-Pas de Calais, sur le littoral méditerranéen et en région Ile-de-France, des poches importantes d'habitat insalubre qui impliquent la poursuite de l'effort engagé. Ainsi, lors du comité interministériel de la ville du 29 juillet 1993, le Gouvernement a décidé de réserver 120 millions de francs (dont 40 millions de francs pour les DOM) à la RHI sur les 5 milliards prévus pour le volet ville du plan de relance.

III - LES CIRCUITS DE FINANCEMENT DE L'ACCESSION

Outre les aides directes aux propriétaires (accédants et occupants), il existe des circuits administrés de crédits à l'accession à la propriété. Ils sont de trois ordres :

- les prêts conventionnés (dont les prêts à l'accession sociale : PAS)
- les prêts tirés de la participation des employeurs à l'effort de construction (dits "1 %" logement)
- l'épargne-logement.

Les autres crédits sont du secteur libre.

A. LES PRÊTS CONVENTIONNÉS

1. Description

Les prêts conventionnés (PC) ne sont pas, à la différence des PAP, bonifiés par l'Etat. Ils sont distribués par l'ensemble du réseau bancaire, et pas seulement par le Crédit Foncier et les SACI (comme c'est le cas des PAP).

Ils ne sont pas soumis à condition de ressources.

En revanche, ils sont administrés sur trois points :

- leur taux est plafonné,
- ils peuvent donner droit à l'APL,
- le prix des logements éligibles est plafonné.

Dans la période récente, leur taux d'intérêt a eu tendance à se rapprocher des taux du marché (voir graphique page 33), ce qui a peu à peu fait perdre l'utilité propre aux PC.

Par ailleurs, les établissements de crédits se sont montrés de plus en plus réticents à accorder des prêts à une clientèle à la solvabilité délicate.

Les tableaux suivants illustrent le déclin des PC.

Source : ministère du logement

TABLEAU N° 1

RENDRE ET MONTANTS DES PRÊTS CONVENTIONNÉS EN MILIARDS DE FRANCS

	1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants
TOTAL	212 812	69 436	212 812	69 436	212 812	69 436	191 707	59 436	178 458	57 238	148 210	52 524	128 448	38 211	104 874	28 888
dont																
convention sans	121 874	41 628	114 141	38 474	148 242	58 274	121 287	41 704	128 124	41 428	111 271	42 114	78 428	38 628	68 628	22 211
%	57	60	54	55	70	84	63	70	71	75	75	69	61	70	65	77

TABLEAU N° 2

ÉVOLUTION DU MONTANT ET DU MONTANT AVEC APL EN MILIARDS DE FRANCS

	1983/1982		1984/1983		1985/1984		1986/1985		1987/1986		1988/1987		1989/1988		1990/1989	
	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants	Opérations	Montants
TOTAL	0	-4	+11	+28	-23	-31	-8	+1	-18	-8	-28	-27	-4	-7	-41	-48
dont																
convention sans	-8	-8	+28	+28	-18	-22	+2	+2	-18	-8	-28	-28	-18	-18	-48	-48

TABLEAU N° 3

RENDRE ET MONTANTS DES PRÊTS CONVENTIONNÉS EN MILIARDS DE FRANCS AVEC APL

	1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	total	avec APL	total	avec APL	total	avec APL	total	avec APL	total	avec APL	total	avec APL	total	avec APL	total	avec APL
TOTAL	212 812	91 891	212 812	69 871	212 812	69 871	191 707	59 728	178 458	49 678	148 210	28 887	128 448	37 428	104 874	28 888
		43%		42%		38%		31%		28%		21%		32%		34%

TABLEAU N° 4

ÉVOLUTION DU MONTANT AVEC APL EN MILIARDS DE FRANCS

1983/1982	1984/1983	1985/1984	1986/1985	1987/1986	1988/1987	1989/1988	1990/1989
-8	+10	-27	-22	-28	-28	21	-48

2. La réforme de 1993 : la création du fonds de garantie à l'accession sociale

Le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) a été créé par la loi de finance pour 1993, afin de garantir certains PC dénommés prêts à l'accession sociale (PAS), qui sont assortis de conditions de ressources.

Lors de l'examen du budget de 1993, votre rapporteur s'était montré réticent sur cette réforme :

- l'idée en elle-même était bonne, car pour conduire les banques à prêter à une clientèle risquée, il était nécessaire de créer une garantie à leur profit.

- Mais cette idée n'était pas dénuée d'arrière-pensées. Il s'agissait à terme de supprimer le PAP et de le remplacer par un système de garantie sociale faisant du PC le seul prêt d'accession sociale. La bonification aurait alors été totalement supprimée.

Cette réticence n'a plus lieu d'être aujourd'hui, le PAP paraissant fermement relancé.

Mais force est de constater que la réforme ne produit pas les effets escomptés, les banques restant en retrait dans l'octroi des PAS, et préfèrent aujourd'hui demander aux pouvoirs publics la possibilité d'accorder des PAP.

a) La mise en place du FGAS

Les réseaux qui, au début septembre 1993, ont effectivement commencé la distribution des PC garantis par le FGAS (PAS) sont : le Crédit agricole, les Caisses d'épargne et de prévoyance, le Crédit foncier de France, le Crédit mutuel, les Sociétés de crédit immobilier et l'UCB.

Au 15 septembre 1993, les prêts garantis par le FGAS enregistrés par la société de gestion sont au nombre de 1856 dont :

- construction neuve : 12 %
- logements existants : 88 %

Le montant moyen de prêt est de 267.000 F.

La dotation inscrite au budget 1994 au titre du FGAS s'élève à : 200 millions de francs. Le fonds est au total doté de 500 millions de francs depuis 1993.

Conformément à la convention conclue entre l'Etat et la société de gestion, la contribution de l'Etat au fonds a fait l'objet d'une avance de 270 millions de francs en mai. Ce versement matérialise la garantie donnée par l'Etat. La contribution due par ce dernier de 1,25 % du capital prêté y est imputée lors de l'enregistrement des prêts en même tant qu'est prélevée la cotisation du même montant de l'établissement prêteur.

En raison du retard de la montée en puissance du dispositif, due en partie aux procédures administratives et informatiques d'affiliation, une sous-consommation de cette avance est prévisible. Il en a été tenu compte dans le calcul de la dotation inscrite au projet de loi de finances pour 1994.

b) Les perspectives pour 1994

La phase actuelle de montée en puissance du FGAS devrait se prolonger jusque dans les premiers mois de 1994. Le Gouvernement n'envisage pas aujourd'hui de modifier la réglementation ou de revoir les objectifs de ce dispositif. En tout état de cause il est encore trop tôt pour en faire le bilan.

En ce qui concerne les plafonds de ressources pour l'octroi d'un PAS, le Gouvernement a décidé d'en porter le niveau à :

- 5 % au-dessus des plafonds retenus pour le PAP en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations de province.

- au même niveau que ces plafonds PAP dans le reste du territoire.

Il en résulte que l'objectif propre du PAS par rapport au PAP est relativement étroit. Il s'agit :

- d'offrir un instrument de financement aux ménages auxquels leurs ressources ouvrent droit au PAP mais qui préfèrent acquérir un logement existant plutôt qu'un logement neuf.

- accessoirement de faciliter l'accession à la propriété, en construction neuve comme dans l'ancien, pour des ménages dont les revenus, en zone urbaine, sont juste au-dessus des plafonds pour l'octroi d'un PAP.

En tout état de cause, le PAS est un produit complémentaire et non concurrent du PAP qui présente des conditions nettement plus avantageuses. Au 1er septembre 1993 le taux d'intérêt maximal pour un PAS sur 20 ans est en effet de 9,15 %, alors que celui d'un PAP de même durée est de 6,60 %.

Votre rapporteur considère que ces conditions rendent particulièrement difficile un essor du PAS, sauf pour les ménages tenant réellement à acquérir un logement ancien. Il se prononce donc pour un relèvement significatif des plafonds de ressources de ce prêt.

Par ailleurs, votre rapporteur constate que le succès du PAS dépend, en grande partie, des banques, qui pour le moment ne font pas preuve de bonne volonté à son égard.

B. L'ÉPARGNE-LOGEMENT

Plus de 19 millions de Français détiennent un plan ou un compte d'épargne-logement. Le total des dépôts représente plus de 600 milliards de francs.

Grâce à la baisse des taux de marché, l'épargne-logement redevient une forme attractive d'épargne (6 % net d'impôt pour les plans ouverts à compter du 16 mai 1986). C'est un mécanisme qui permet d'obtenir des prêts immobiliers à un taux intéressant : 6,32 %. C'est pourquoi on assiste depuis peu à un certain retour des épargnants sur ce produit.

L'épargne-logement a pour objectif la constitution de l'apport personnel nécessaire pour que l'accession à la propriété se fasse dans les meilleures conditions de sécurité. Les prêts d'épargne-logement permettent de financer l'achat de logements neufs ou anciens destinés à l'occupation personnelle ou à la location, la construction de résidences secondaires, les travaux d'amélioration et même l'achat de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) d'habitation depuis mars 1993.

La situation financière de l'épargne-logement est largement excédentaire car les prêts constituent moins de la moitié des dépôts. Au 31 décembre 1992 l'encours des prêts s'élevait à 250 milliards de francs contre 611 milliards de francs pour l'encours des dépôts.

En avril 92 le régime de l'épargne-logement a été modifié par décret :

- le plafond des prêts accordés à l'issue de la phase d'épargne pour financer des projets immobiliers a été porté de 400.000 F à 600.00 F.

- la durée minimale de la phase d'épargne des nouveaux plans d'épargne-logement a été ramenée de 5 ans à 4 ans.

- Les plans d'épargne-logement en cours peuvent être clôturés au bout de 4 ans sans pénalité.

- Un plan ouvert depuis plus de 10 ans ne peut plus être prorogé. A la date d'expiration du contrat aucun versement ne peut plus être effectué. Les fonds continuent à être rémunérés au taux hors prime mais les nouveaux intérêts versés ne sont plus comptabilisés pour le calcul des droits à prêt. L'épargnant dispose d'un délai d'un an après le retrait des fonds pour effectuer sa demande de prêt.

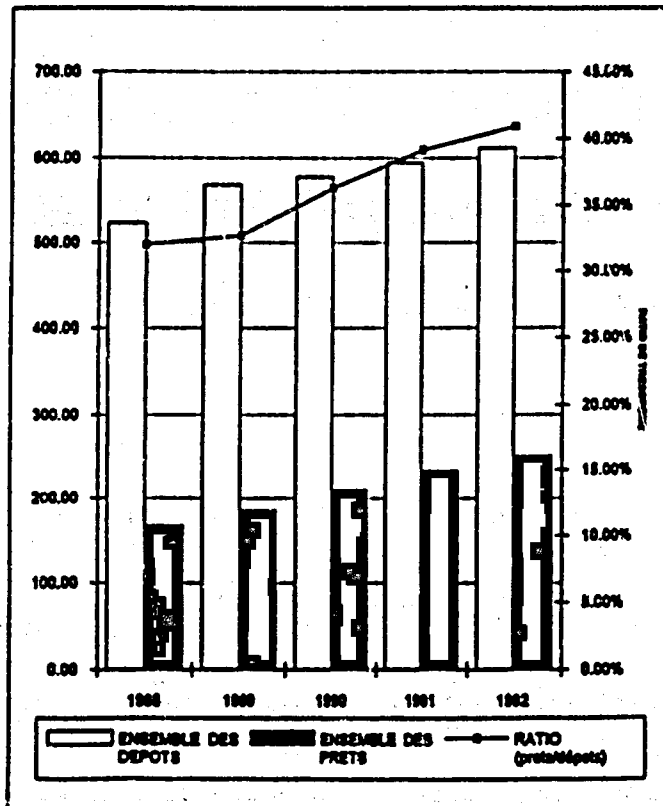
- Les droits à prêt ne sont plus transmissibles en tant que tels.

La réforme de 1992 avait notamment pour but d'enrayer l'inflation des droits à prêts, qui faisait peser sur le système un risque de déséquilibre important.

Epargne logement : encours des dépôts et des prêts

en milliards de francs	1988	1989	1990	1991	1992
ENSEMBLE DES DEPOTS SUR CEL	112,82	126,40	118,99	123,17	125,70
ENSEMBLE DES DEPOTS SUR PEL	410,84	448,10	438,95	478,97	485,90
ENSEMBLE DES PRETS SUR CEL	53,07	55,80	59,83	62,41	63,84
ENSEMBLE DES PRETS SUR PEL	114,80	130,30	154,30	170,10	188,17

en milliards de francs	1988	1989	1990	1991	1992
ENSEMBLE DES DEPOTS	523,62	574,50	557,94	602,14	611,60
ENSEMBLE DES PRETS	167,87	186,10	208,63	232,51	252,61
RATIO (prêts/dépôts)	32,06%	32,39%	37,39%	38,61%	41,31%



Le graphique précédent illustre la lente dégradation de l'équilibre du système. Celui-ci n'est cependant pas menacé à court terme.

L'encours des fonds laissés disponibles atteint 361,24 milliards de francs au 31 décembre 1992. Ces fonds font l'objet d'emplois limitativement fixés qui ont trait au financement du logement.

C. LES PRÊTS DU "1 %" LOGEMENT

La participation des employeurs à l'effort de construction représente, à partir du 1er janvier 1992, 0,45 % de la masse salariale des entreprises de plus de 9 salariés. Les fonds collectés servent à l'accession et aussi au financement du logement locatif.

Pour favoriser l'accession, le Gouvernement a conclu avec les partenaires sociaux une convention aux termes de laquelle ceux-ci s'engagent à favoriser les prêts aux accédants.

1. L'équilibre du "1 %"

Le tableau suivant retrace l'évolution depuis 1985 des ressources disponibles et des emplois du 1 % logement pour l'ensemble des collecteurs.

Les ressources disponibles pour une utilisation immobilière, dans une optique de trésorerie, se composent de :

- la collecte de fin d'année précédente ;
- des apports en cours d'exercice, c'est-à-dire des remboursements de prêts (prêts à long terme et à court terme) et des cessions d'actifs, déduction faite des prélèvements divers (frais de gestion des organismes collecteurs) ;
- des sommes en attente d'emploi disponibles en trésorerie à l'issue de l'exercice précédent.

Les emplois immobiliers se composent des prêts à long terme (prêts à salariés, prêts ou subventions à organismes) et de préfinancements.

en millions de francs constants 1991

	Ressources disponibles	Emplois immobiliers	Solde
1985	17 333	16 236	+ 1 097
1986	18 444	16 374	+ 2 070
1987	17 823	18 014	- 131
1988	17 176	15 646	+ 1 530
1989	17 209	16 082	+ 1 127
1990	15 848 (*)	14 869	+ 979
1991	16 733	16 708	+ 25

Source : ANPEEC

(*) sur 12 mois : chiffre redressé, l'exercice 1990 ayant compté exceptionnellement 11 mois.

N.B. : Cette présentation inclut les préfinancements essentiellement à court terme, qui peuvent donc être comptabilisés plusieurs fois dans l'année, aussi bien en emplois qu'en ressources, ainsi que leurs éventuelles consolidations en financement long terme).

Le tableau ci-après présente la répartition des investissements du 1 % selon les différents emplois immobiliers. Ceux-ci correspondent aux sommes effectivement utilisées au cours d'un exercice donné pour le logement des salariés. Les emplois immobiliers à long terme se décomposent en deux postes : les prêts à salariés et les versements à organismes constructeurs, principalement dans le secteur locatif. Les transformations de préfinancements en long terme n'ont pas été comptabilisés.

(en millions de francs courants)

	Prêts à salariés		Versements à des organismes		Emplois à long terme		Préfinancements accordés	Total des emplois
	(1)	%	(2)	%	(3 = 1 +)	(4)		
1985	5 428	54	4 626	46	10 054	100	3 519	13 573
1986	5 479	53	4 913	47	10 392	100	3 680	14 052
1987	6 837	58	4 884	42	11 721	100	3 910	15 631
1988	6 460	60	4 238	40	10 698	100	3 081	13 779
1989	6 301	58	4 479	42	10 780	100	3 954	14 734
1990	5 869	59	4 109	41	9 978	100	3 229	13 207
1991	6 165	53	5 440	47	11 605	100	4 648	16 253

Source : ANPEEC

2. La convention du 1er septembre 1993

Il convient de souligner que le ministre du logement a signé le 1er septembre dernier avec les partenaires sociaux une convention, afin que la participation des employeurs à l'effort de construction contribue à la relance de l'accession sociale à la propriété.

La convention prévoit que les salariés des entreprises cotisantes au 1 % logement, qui auront contracté un PAP ou un prêt d'accession sociale (FAS) d'ici le 1er septembre 1994, bénéficieront d'un dispositif exceptionnel.

Le prêt du 1 % logement qui était en moyenne de 53.000 F sera porté à son montant maximal, variable selon les zones géographiques :

- zone 1 110.000 F
- zone 2 90.000 F
- zone 3 70.000 F

A ce prêt s'ajoutera un financement complémentaire qui prendra l'une des deux formes suivantes :

- soit une prime non remboursable de 25.000 F en zone 1 et de 15.000 F dans les zones 2 et 3 pour aider l'accédant à constituer son apport personnel,

- soit un complément de prêt de 50.000 F en zone 1 et de 30.000 F dans les zones 2 et 3, assorti d'un différé d'amortissement de 10 ans.

Les prêts, y compris le complément, seront accordés à un taux d'intérêt inférieur à 2,5 % sur 15 ans.

La prime non remboursable sera prise en compte dans la limite de 3 % du coût de l'opération, pour le calcul de l'apport personnel minimal de 10 % exigé des postulants à un PAP.

Votre rapporteur salue la signature de cette convention, de nature à améliorer fortement la situation de certains accédants, ainsi qu'en témoigne la simulation suivante :

Achat d'un logement ancien

Coût total : 760.000 F

en zone 1

Caractéristiques de l'accédant

Ménage avec deux enfants

Revenu mensuel 1993 : 14.000 F

Revenu net imposable n-2 : 115.000 F

Septembre 1992

	Montant	1ère mensualité
Apport personnel	250.000 F	
Prêt 1 %	53.000 F	369 F
Prêt conv. (15 ans)	397.000 F	4.357 F
APL 1ère année		0 F

Mensualité totale 1ère année : 4.726 F

Taux d'effort : 34 %

Opération irréalisable

Septembre 1993

	Montant	1ère mensualité
Apport personnel	250.000 F	
Prêt 1 %	110.000 F	767 F
Complémentaire 1 %	50.000 F	122 F
Prêt PAS (15 ans)	290.000 F	2.957 F
APL 1ère année		0 F

Mensualité totale 1ère année : 3.846 F

Taux d'effort brut : 27 %

Soit une économie de 880 F sur la première mensualité et un taux moyen global des emprunts ramené de 9,46 % en septembre 1992 à 6,83 % en septembre 1993.

• PC septembre 1992 : 9,80 %

• PAS septembre 1993 : 8,50 %

• Tous les prêts avec 3,5 F d'assurance pour 10.000 F empruntés

• Le complément de prêt 1 % a un différé d'amortissement de 10 ans.

CHAPITRE IV

LE LOGEMENT LOCATIF

Dès lors que le Gouvernement a fait, comme c'était souhaitable, une priorité de l'accession à la propriété, le logement locatif apparaît comme subsidiaire. Il serait inexact de prétendre le contraire : si tout est prioritaire, alors rien ne l'est.

Cependant, il s'agit d'une politique à moyen terme, tendant à substituer, autant que faire se peut, la propriété à la location. Mais pour 1994, et face à l'urgence des besoins, le Gouvernement consent à nouveau un gros effort pour le logement locatif:

- par voie budgétaire pour le logement social ;
- par voie fiscale essentiellement, pour la location privée.

I - LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL.

Le programme pour 1994 s'élève à :

- 90.000 prêts locatifs aidés (PLA)
- 200.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PALULOS).

A. LES CREDITS : LA LIGNE FONGIBLE PLA-PALULOS

Les crédits de construction et de réhabilitation du logement social sont inscrits sur une seule ligne, dite "fongible" : le chapitre 65-48.

Les crédits inscrits dans le projet de budget du logement pour 1994 permettront de maintenir l'enveloppe de subventions à un niveau proche de celui du budget 1992 ou du budget 1993 avant dotation exceptionnelle de 10.000 PLA inscrite au cours du débat parlementaire.

Si l'on tient compte de l'ensemble des crédits mis en oeuvre, les masses de subventions programmées s'établissent ainsi :

(millions de francs d'autorisations de programmes)

	LFI 1992	LFI 1993	LFR 1993	LFI 1994
PLA-PALULOS (65-48 art. 10,01 et 02)	6.142	6.739	516	6.008
Qualité de service	-	81	-	-
Plan d'urgence ville	-	-	-	500
Total subventions budgétaires	6.142	6.820	516	6.508
Fonds de concours trésorerie ILM	400	400	-	400
Total subventions au locatif social	6.542	7.220	516	6.908

Nombre de logements financés

Milliers de logements	1992	1993	1994
PLA	84	101	90
Réhabilitation PALULOS	165)	220	200
PALULOS petits travaux	55)		

1992 : réalisations

1993 : prévisions

1994 : objectifs

Les subventions PLA et PALULOS prévues pour 1994 seront proches de celles de 1992 et inférieures à celles de 1993.

Pour 1994, il semble que l'enveloppe fongible soit un peu étroite pour financer à la fois 90.000 PLA et 200.000 PALULOS, si on se réfère à celle de 1992, qui avait permis de financer 84.000 PLA, 165.000 PALULOS et 55.000 "petits travaux".

Il est à noter que les 500 millions de francs de PALULOS du plan d'urgence ville sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 30.000 logements. En réalité, sur la base de la subvention moyenne observée (16.000 francs/logement), c'est plutôt un volume de 30.000 logements réhabilités qu'il faut prévoir au titre du plan d'urgence, et ce d'autant plus que la circulaire d'application du plan prévoit des subventions majorées ou des dépassements de plafonds pour des opérations difficiles.

Les subventions de "qualité de service" (dont une partie est destinée à financer le câblage en HLM) avaient été distinguées de la ligne fongible en 1993. Ils sont à nouveau fongibles en 1994.

Enfin, les conditions de financement des PLA pourraient évoluer en 1994 :

- Une liaison plus forte pourrait être établie dans la programmation entre l'octroi des financements PLA d'insertion et les autres PLA financés par la Caisse des dépôts (CDC).

- Le ministre du logement étudie un relèvement des plafonds de ressources. Votre rapporteur se déclare favorable à une certaine diversification de l'occupation des HLM. Cependant, il attire l'attention sur la nécessité du renouvellement : les ménages les plus aisés doivent évoluer vers la location libre ou la propriété.

B. LES PRÊTS LOCATIFS AIDÉS (PLA)

1. Les PLA normaux

• Les PLA-CDC

A partir du 1er janvier 1988, le PLA consiste en une subvention de l'Etat qui ouvre droit à un prêt de la Caisse des dépôts et consignations financé sur les ressources du livret A.

Les opérations peuvent faire l'objet :

- d'abord, d'une subvention de l'Etat égale à 12,7 % du prix de l'opération plafonné à 90 % du prix de référence ;

- ensuite, d'un prêt de la CDC au taux de 5,8 %, d'une durée de 32 ans, assorti d'une préfinancement. Le montant du prêt est égal, déduction faite de la subvention de l'Etat, au prix de revient réel de l'opération pris en compte dans la limite de 95 % du prix de référence.

- enfin, d'une subvention pour surcharge foncière dont le taux est modulé selon des critères géographiques et sociaux.

• Le système de financement des PLA accordés par le Crédit foncier de France

Les PLA-CFF accordés par le crédit foncier de France sont financés par une ressource de marché et une subvention de l'Etat versée au Crédit foncier.

Les PLA-CFF peuvent être accordés à des personnes physiques ou personnes morales comme aux organismes d'HLM et aux sociétés d'économie mixte à condition qu'un apport financier minimal soit mobilisé sous forme de financement propre par le maître d'ouvrage de l'opération.

• Les conditions d'octroi des PLA

- L'octroi des subventions et prêts PLA est subordonné à la passation d'une convention entre le maître d'ouvrage et l'Etat qui ouvre droit pour les locataires à l'APL et fixe le loyer maximum autorisé.

- Le logement PLA est attribué à des personnes physiques dont les revenus n'excèdent pas un certain plafond.

- La subvention ou le prêt PLA sont accordés pour des logements devant respecter des caractéristiques techniques (qualité, surface...) et de prix de revient au plus égal à un prix de référence modulé en fonction de la qualité proposée, définies par arrêté.

Les prix de référence PLA ont été actualisés de 2,8 % en 1991, et en 1992.

Les prix témoins PLA ont été actualisés de 2,8 % en 1992 pour toutes les zones et de 5,8 % en zone 1 de 3,8 % en zone 2 et 2,8 % en zone 3 pour 1993.

- Le loyer maximum est fixé par la convention entre le bailleur et l'Etat en fonction d'un prix au m² de surface corrigée qui varie selon la zone. Il évolue le 1er juillet de chaque année en fonction de la variation annuelle de l'indice du coût de la construction.

Pour les années 1986 à 1992, les prêts moyens PLA CDC et CFF ont été les suivants :

année	nombre de PLA	prêt moyen	
		CFF	CDC
1986	77 500	240 913	373 700
1987	65 000	245 731	381 174
1988	55 000	250 646	388 797
1989	55 000	250 646	388 797
1990	65 000*	250 646	388 797
1991	65 000*	250 646	388 797
1992	80 000*	250 645	388 797

* Non compris 10.000 PLA d'insertion

2. Les PLA d'insertion

Le bénéfice des PLA-CDC a été ouvert aux collectivités territoriales et leurs groupements et aux organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et qui sont agréées à cette fin par le Préfet du département ; cette extension concerne seulement les opérations dans l'ancien.

• Conditions d'octroi des PLA sans obligation minimale de travaux

- coût d'acquisition, hors travaux, limité à 90 % du prix-témoin des logements PLA acquisition-amélioration en zone géographique 2 et 3 ; cette limitation particulière ne s'applique pas en zone 1 (Ile-de-France) ;

- plafond de ressources des locataires à l'entrée dans les lieux limité à 60 % de celui du PLA neuf, sauf dérogation préfectorale. Chaque opération fait l'objet d'une convention d'attribution au profit des personnes défavorisées conclue entre le maître d'ouvrage, l'Etat et les autres partenaires financiers, et à laquelle peuvent adhérer les associations ou services sociaux susceptibles de présenter les demandes de logement ;

- montant du loyer - limité à 80 % du loyer maximum PLA sauf dérogation préfectorale.

• Utilisation des "PLA-Insertion"

Les PLA d'insertion réservés aux opérations d'acquisition-amélioration sans obligation minimale de travaux bénéficient d'une subvention de l'Etat majorée, égale à 20 % du prix de référence, et d'un prêt complémentaire de la Caisse des dépôts et consignations dans les conditions habituelles des PLA.

Tableau de consommation du PLA d'insertion

Consommation	décembre 1991	Décembre 1992
en montants (MF)	358,2	408,2
en nombre de logements	6 334	7 016

En 1992, sans atteindre les objectifs des 10.000 logements initialement prévus, le nombre de logements financés en PLA d'insertion progresse de 10 % par rapport à 1990.

En montant de subvention, la progression est légèrement plus forte : 14 % ; cette progression correspond à une forte augmentation du coût moyen de la subvention PLA d'insertion qui passe de 56.553 francs en 1991 à 58.188 francs en 1992.

D'une manière générale, la consommation des PLA d'insertion est beaucoup moins bonne que celle des PLA, et les enveloppes départementales restent souvent créditrices de ce type de prêts alors qu'elles ont épuisé les PLA normaux.

Peut-être faudrait-il donner des caractéristiques plus attrayantes à ce produit pour en faciliter la diffusion.

C. LA PALULOS

a) Répartition entre réhabilitation et construction

La répartition du chapitre 65-48-10 (ligne fongible PLA-PALULOS) constatée à partir des consommations réelles s'établit comme suit :

	1991		1992		1993 (1er semestre)	
	Montant MF	Nbre de logements	Montant MF	Logements	Montant MF	Logements
PLA-CDC	2784,7	58 830	3153,9	65 753	1291,5	26 121 (*)
PALULOS	2222,3	216 229	2581,8	226 213	1170,9	70 784 (*)

*Estimation

La part des crédits consacrés à la PALULOS est stable à 45 % pour les années 1991 et 1992 et devrait baisser légèrement en 1993 du fait des crédits supplémentaires mis en place au titre du plan logement qui étaient exclusivement destinés à la réalisation de logements sociaux nouveaux. Compte tenu des délais de mise en place des crédits PALULOS décidés par le Comité interministériel des villes du 29 juillet 1993, les crédits supplémentaires n'auront d'effet sensible sur cette répartition qu'au titre de 1994.

Consommation des crédits PALULOS

Années	Consommation des crédits en MF			Subvention moyenne par logement (hors petits travaux) (1)	
	Crédits budgétaires	FSGT	TOTAL		
1987	1 226,7	204,0	1 430,7	(Budget) 10 201 F	(FSGT) 8 950 F
1988 (2)	1 805,0		1 805,0	10 060 F	
1989 (2)	1 602,9		1 602,9	9 525 F	
1990 (2)	2 181,8		2 181,8	12 055 F	
1991 (2)	2 222,3		2 222,3	13 443 F	
1992 (2)	2 581,8		2 581,8	14 724 F	

(1) Correspondant à un montant de travaux inférieur à 15.000 francs par logement

(2) A partir de 1988, les crédits PLA et PALULOS sont fongibilisés. Les montants indiqués correspondent à l'incidence financière des décisions d'attribution de subventions PALULOS prises par les DDE.

Nombre de logements

Années	Nombre de logements concernés TOTAL			Dont (hors petits travaux) (1)		
	Sur crédits budgétaires	Sur FSGT	TOTAL	Sur crédits budgétaires	Sur FSGT	TOTAL
1987	124 171	19 869	144 040	124 171	19 869	144 040
1988	247 488	-	247 488	170 028	-	170 028
1989	205 351	-	205 351	163 457	-	163 457
1990	228 353	-	228 353	173 161	-	173 161
1991	216 229	-	216 229	161 148	-	161 148
1992	226 213	-	226 213	170 643	-	170 643

(1) Correspondant à un montant de travaux inférieur à 15.000 francs par logement

(2) A partir de 1988, les crédits PLA et PALULOS sont fongibilisés. Les montants indiqués correspondent à l'incidence financière des décisions d'attribution de subventions PALULOS prises par les DDE.

b) Les besoins en réhabilitation locative

L'engagement du Président de la République de réhabiliter 1 million de logements en 5 ans, conduit à un objectif annuel de 200.000 logements réhabilités chaque année.

Cet objectif est tenu, et les moyens financiers figurant au projet de loi de finances pour 1994, auxquels s'ajoutent ceux du plan de relance-ville, portent sur un programme de 200.000 PALULOS.

Environ 1 million de logement restent à réhabiliter.

A propos de la PALULOS, votre rapporteur exprime une inquiétude : la situation financière des HLM, actuellement favorable (3 milliards de francs de trésorerie) ne leur permettra cependant pas de se passer des subventions. A cet égard, il serait bon que le ministre du logement, qui a répété à plusieurs reprises que les opérations en PALULOS étaient excessives, s'exprime sur la pérennité du dispositif.

B. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Le logement social repose sur trois modes de financement :

- les subventions de l'Etat,
- le livret A des caisses d'épargne et de la Poste
- le "1 %" logement.

1. La relative amélioration de la situation du livret A

Le livret A finance la plus grande partie des ressources des PLA.

L'évolution favorable des taux d'intérêt à court terme depuis le début de l'année, et l'alourdissement de la fiscalité sur les produits investis dans des titres ainsi libellés, ont conduit à une moindre désaffectation du livret A : de 50 milliards de francs par an, le rythme de la décollecte se rapproche de 40 milliards de francs pour 1993.

Mais il s'agit encore d'un déficit de ressources : à ce rythme, l'équilibre financier du système n'est assuré que jusqu'en l'an 2000.

a) Evolution de la décollecte observée sur le livret A

La désaffectation du public à l'égard de l'épargne sur livret peut être illustrée par quelques chiffres montrant l'évolution de la

collecte au cours des dernières années dans les réseaux des Caisses d'épargne.

**Variation des encours de dépôts centralisés
à la Caisse des dépôts et consignations**

(en milliards de F)	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Livret A (CEP)	- 22,4	- 2,5	- 15,2	- 26,6	- 37,3	- 27,7	- 34,2
Livret A et B (CNE)	- 11,5	- 0,7	- 0,3	- 8,7	- 14,1	- 21,9	- 20,3
TOTAL	- 33,9	- 3,2	- 15,5	- 35,3	- 51,4	- 49,8	- 54,5
LEP, CEP, CNE, Banques	- 0,6	+ 1,6	+ 3,6	+ 2,4	- 3,5	- 2,4	- 2,6
Livret bleu	-	-	+ 1,8	- 0,1	- 0,1	+ 3,0	+ 2,6
TOTAL	- 34,5	- 1,6	- 10,1	- 33,0	- 55,0	- 49,0	- 54,5

Source : CDC

Les retraits nets sur livrets A et B ont été de 54,5 milliards de francs en 1992 contre 49,0 milliards de francs en 1991.

Les relèvements du plafond du livret A à compter du 1er mai 1990, de 80.000 à 90.000 francs, puis à 100.000 francs à partir du 1er novembre 1991, ont eu un effet temporaire sans cependant renverser le flux.

Ce résultat s'explique avant tout par une modification du comportement des ménages engendrée par le niveau élevé des taux d'intérêt à court terme.

b) Montant de décollecte compatible avec l'équilibre du livret A

La décroissance actuelle et prévisible du livret A fragilise le système du financement du logement social qui repose à la fois sur le recours à des ressources défiscalisées (les fonds du livret A) et sur l'aide directe de l'Etat, sous forme de crédits budgétaires.

Le rapport sur le logement publié fin 1992 dans le cadre de la préparation du XIe plan conclut que l'équilibre du système peut être préservé 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).

L'équilibre du système ne serait compromis que si l'encours de dépôts diminue en-deçà de l'encours de crédits. Mais dans

la situation actuelle, l'équilibre n'est assuré que par une relative diminution des prêts au logement social et par la titrisation.

2. Le rôle du "1 %" logement

Le "1 %" intervient comme auxiliaire du financement du logement social.

Le nombre d'opérations dans le secteur locatif social achevées en 1991 est de 5.090 dont 4.750 en province et 340 en Ile-de-France. Ce nombre est en très forte augmentation par rapport aux résultats de la dernière enquête disponible sur le sujet.

La répartition par nature des logements terminés en 1991 à l'aide des fonds 1 % par les constructeurs se présente comme suit :

Neuf:	1.925 opérations	soit	25,9 % des logements
Amélioration	1.225 opérations	soit	64,4 % des logements
Acquisition-Amélioration	1.810 opérations	soit	4,1 % des logements
Acquisition sans travaux	130 opérations	soit	0,6 % des logements

Le prix de revient moyen par logement est de :

	Ile-de-France	Province	Moyenne
Neuf	742 300	440 000	478 700
Acquisition-Amélioration	791 200	339 200	356 200
Amélioration	76 300	78 200	78 100

Dans les opérations de construction neuve ou d'acquisition-amélioration confondues, la quotité du 1 % est en moyenne identique en région parisienne et en province (17 %). La quotité des financements 1 % dans les opérations de réhabilitation-amélioration est par contre nettement supérieure en région parisienne qu'en province (35 % contre 19 %).

Ces résultats confirment le rôle essentiel joué par le financement 1 % dans le bouclage financier des opérations locatives sociales.

3. La poursuite des prélèvements de l'Etat sur les résultats des acteurs du logement social

Votre rapporteur constate, pour le regretter, que l'Etat continue de ponctionner les résultats financiers du secteur locatif social.

Pour 1994, il est ainsi prévu de prélever :

- 11,5 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne (FRGCE) ;

- 8,3 milliards de francs sur le nouveau fonds de réserve du financement du logement (FRFL). Ce fonds est constitué des excédents de gestion dégagés par le remplacement des dépôts des livrets d'épargne populaire et du livret A.

Le FRFL, créé par décret en 1993, est en fait constitué de l'excédent des trois fonds de garantie primaires :

. le FRGCE,

. le fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (FRGCNE),

. le fonds de réserve et de garantie des livrets d'épargne populaires (FRGLEP).

Ces trois fonds doivent verser au FRFL leur trésorerie si elle dépasse 8 % de l'encours disponible sur les livrets. La ponction est permise grâce aux résultats du livret d'épargne populaire (qui ne finance pas le logement à titre principal).

Certes, ces résultats de trésorerie n'ont pas directement vocation à financer le logement, puisqu'il s'agit d'excédents dégagés par ce financement même.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial s'incline devant la très lourde contrainte budgétaire qui pèse actuellement sur l'Etat.

Néanmoins, dans une période où l'équilibre financier de ce système est mal assuré, il faudra tôt ou tard renoncer à ces pratiques.

II - ENRAYER LE DÉCLIN DU PARC LOCATIF PRIVE

S'il fallait trouver une seconde priorité à l'action du Gouvernement, ce serait sans doute celle-ci : restaurer le parc locatif privé afin de réduire les besoins en logements sociaux, dont l'urgence témoigne d'une mauvaise santé de l'économie.

Le Gouvernement s'y emploie de deux façons :

- par les crédits de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;

- par l'amorce d'un traitement fiscal plus équitable pour les bailleurs.

Cependant, il ne cherche pas, et c'est regrettable, à favoriser l'émergence d'un puissant pôle institutionnel privé. Les préoccupations de financement des retraites devraient pourtant l'y conduire.

A. L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (ANAH)

L'ANAH est le principal organisme accordant des subventions aux propriétaires-bailleurs (et éventuellement aux locataires avec l'accord du propriétaire) pour leurs travaux de réhabilitation.

Pour en bénéficier, le propriétaire doit s'engager à le louer dix ans à une personne pour en faire sa résidence principale.

En 1994, les crédits de l'agence sont reconduits au niveau atteint en loi de finances rectificative, soit le montant élevé de 2,3 milliards de francs.

L'année 1992 a été marquée par une forte augmentation des engagements (+ 22 % par rapport à 1991).

En effet, parallèlement à la réforme de la taxe additionnelle au droit de bail qui, dans la loi de finances pour 1992, a été unifiée au taux de 2,5 % pour tous les logements locatifs privés âgés de plus de 15 ans, le Conseil d'administration de l'agence a fixé, à partir de 1992, de nouvelles règles d'intervention applicables à l'ensemble du parc locatif privé âgé de plus de 15 ans. Jusqu'en 1991, seuls les travaux d'amélioration réalisés dans les logements construits avant 1948 et ne disposant pas des éléments minimum de confort ou les travaux d'économie d'énergie réalisés dans le parc construit entre 1948 et 1975 étaient éligibles aux subventions de l'ANAH. Désormais les logements, qu'ils soient ou non déjà pourvus des trois éléments de confort (WC, salle d'eau, chauffage central), peuvent bénéficier de subventions pour la création d'éléments de confort ou le remplacement d'installations obsolètes ou pour des travaux d'amélioration sur parties communes rendus nécessaires par l'état de l'immeuble.

Les nouvelles règles d'intervention expliquent le fort accroissement de l'activité de l'agence constaté en 1992 :

- les interventions dans le parc récent (construit après 1948) ont doublé entre 1991 et 1992,

- les subventions dans le parc ancien se sont également fortement accrues (augmentation de 300 millions de francs entre 1991 et 1992), ainsi que des travaux réalisés dans des logements vacants ou acquis récemment qui n'étaient éligibles qu'à titre dérogatoire dans le régime antérieur.

Le montant des subventions engagées par l'ANAH dans le cadre de conventions passés avec les collectivités locales est resté stable entre 1990 et 1992.

Pour 1993, la forte croissance observée de la demande a conduit à un niveau élevé d'engagement (1.421 millions de francs au cours des sept premiers mois au lieu de 873 millions de francs sur la même période de 1992), soit 63 % du budget prévu pour 1993 (2.260 millions de francs compte tenu des 300 millions de francs supplémentaires résultant de la loi de finances rectificative).

Ce résultat s'explique d'une part par les efforts réalisés par l'agence pour instruire avec une plus grande régularité les dossiers déposés et d'autre part, par une forte augmentation de la demande. Celle-ci ne résulte pas seulement de l'élargissement des règles d'attribution décidé en 1992, mais indique également que les propriétaires répondent mieux aux importants besoins de travaux dans le parc locatif privé.

Cette tendance devrait se confirmer en 1994, les améliorations apportées à la fiscalité de l'immobilier dans la loi de finances rectificative pour 1993 devant encourager les propriétaires bailleurs à avoir une attitude dynamique dans la gestion de leur patrimoine et notamment pour son amélioration.

Dans ces conditions, votre rapporteur s'interroge sur des besoins d'ouvertures de crédits nouveaux qui pourraient se manifester en 1994, malgré la forte dotation prévue.

Bilan d'activité de l'ANAH depuis 1990

	1990	1991	1992
- PARC ANCIEN (construit avant 1948)			
. Subventions engagées (MF)	1 776	1 707	2 020
. Montant de travaux subventionnables (MF)	6 416	6 010	7 317
. Nombre de dossiers agréés	33 350	31 370	39 530
. Nombre de logements subventionnés	88 000	83 000	99 300
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	48 600	46 000	56 200
- PARC RECENT			
. Subventions engagées (MF)	84	83	162
. Montant de travaux subventionnables (MF)	385	380	573
. Nombre de dossiers agréés	6 120	5 800	7 110
. Nombre de logements subventionnés	17 000	16 000	24 200
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	9 700	8 500	11 400
- ENSEMBLE DU PARC			
. Subventions engagées (MF)	1 860	1 790	2 182
. Montant de travaux subventionnables (MF)	6 801	6 390	7 890
. Nombre de dossiers agréés	39 470	37 170	46 640
. Nombre de logements subventionnés	105 000	99 000	123 500
- dont OPAH :			
. Subventions engagées (en MF)	880	691	674
. Nombre de logements subventionnés	29 200	23 500	23 300
- dont PST			
. Subventions engagées (en MF)	39	179	268
. Nombre de logements subventionnés	800	2 800	3 300

Perspectives d'activité pour 1993

	Situation des engagements au 31.07.93	Rappel de la situation au 31.07.92
PARC ANCIEN (MF)	1 298,4	
PARC RECENT (MF)	123,0	
ENSEMBLE DU PARC (MF)	(1) 1 421,4	873,0
NBRE DE DOSSIERS AGREES	33 625	21 389

(1) soit 62,9 % du budget d'intervention 1993 (2.260 millions de francs)

B. L'AMELIORATION DE LA SITUATION FISCALE DES BAILLEURS PRIVES

Cette amélioration récente résulte du texte adopté en loi de finances rectificative pour 1993.

Elle pourrait être encore améliorée par la mise en place des dispositions proposées par le rapporteur général M. Jean Arthuis, M. Alain Lambert, votre rapporteur spécial, et plusieurs de leurs collègues de la commission des finances du Sénat dans la proposition de loi qu'ils ont déposée au printemps (1).

1. Le plan "logement" du Gouvernement

Votre rapporteur rappelle le contenu de la loi de finances rectificative pour 1993.

Celle-ci comptait six dispositions fiscales qui peuvent être rassemblées en quatre objectifs :

① Un objectif de dégonflement des stocks

• l'exonération sous plafond des droits de mutation à titre gratuit et l'abattement sur la première cession à titre onéreux en cas d'achat d'un logement neuf.

② Un objectif de relance de l'activité du BTP

• le relèvement du plafond des dépenses de grosses réparations donnant droit à réduction d'impôt/

③ Un objectif prioritaire d'interruption de la réduction du parc locatif privé

• l'imputation du déficit foncier sur le revenu global, avec des critères particuliers pour les opérations en loi Malraux ;

• le relèvement à 10 % du taux de déduction forfaitaire sur les revenus fonciers ;

• le relèvement à 5 % par année de détention du taux de l'abattement sur le montant des plus-values immobilières.

④ Un objectif complémentaire au précédent de réoccupation des locaux vacants

• extension de la réduction d'impôt "Quilès-Méhaignerie" sur les logements locatis pour les personnes transformant un local vacant en logement locatif (mesure de restauration du parc locatif privé).

Par ailleurs, les bailleurs privés, actuels ou potentiels, pourront profiter, à l'occasion d'un arbitrage de portefeuille, de l'article du présent projet de loi de finances, qui prévoit d'exonérer temporairement les plus-values de cession d'OPCVM en cas de réinvestissement dans un logement.

2. La proposition de loi

Cependant, votre rapporteur considère que la proposition de loi tendant à améliorer la fiscalité du logement reste d'actualité, car la loi de finances rectificative ne l'a satisfaite que partiellement.

Il convient de rappeler le contenu de ses principales dispositions :

- un régime favorable de réduction d'impôt sur le revenu en cas d'acquisition par emprunt ou de grosses réparations sur la résidence principale. La mesure, transitoire, devait aller jusqu'au 31 décembre 1994.

Le plafond des intérêts déductibles serait porté à 30.000 francs dans l'ancien et 50.000 francs dans le neuf (pour un couple marié), avec un taux de réduction de 35 % sur une durée de 10 ans ;

- une imputation non plafonnée du déficit foncier sur le revenu global à condition de s'engager à louer pendant neuf ans et de respecter des plafonds de revenus et de loyers correspondant aux logements locatifs intermédiaires ;

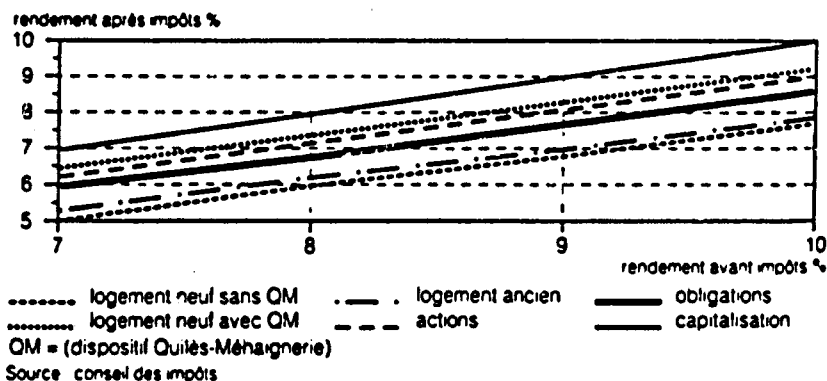
- un relèvement à 15 % du taux de la déduction forfaitaire.

Par ailleurs, la proposition de loi prévoyait l'exonération des plus-values immobilières au-delà de 22 ans, proposition qui a été satisfaite par la loi de finances rectificative.

Le ministre du logement estime à 20 milliards de francs le coût budgétaire de la parité fiscale entre le logement et les valeurs financières.

Il reste donc du chemin à faire, comme en témoigne le graphique suivant, tiré du rapport de la commission Raynaud.

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



Il faut néanmoins mentionner que ce graphique a été conçu selon le droit existant avant la loi de finances rectificative.

**C. MAINTENIR UN SECTEUR INSTITUTIONNEL DE LA
LOCATION LIBRE**

La plus grande partie du parc de logements locatifs privés est détenue par des particuliers. Ils ne détiennent, pour la plupart, qu'un ou deux logements chacun.

Votre rapporteur considère comme très légitime d'encourager cette catégorie de bailleurs. Ils sont particulièrement visés par la proposition de loi qu'il a cosigné.

En effet, le parc privé du secteur libre, qui comprend environ 4 millions de logements, perd chaque année 50.000 à 70.000 logements, et il est nécessaire d'enrayer ce phénomène pour éviter l'engorgement du parc social public.

Cette action en faveur du parc privé passe aussi par le soutien aux investisseurs institutionnels. En effet, l'accroissement de leur présence se justifie par le professionnalisme des équipes de gestion. De plus, cet accroissement est probable dans les années à venir si se développent des fonds de retraites par capitalisation, à condition que ceux-ci soient encouragés à investir dans le logement. Enfin, ces investisseurs sont souvent le moyen pour les petits propriétaires tentés de liquider leur bien pour le transformer en valeurs financières de ne pas quitter l'économie du logement.

1. Le rôle des investisseurs institutionnels

L'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne a publié récemment une étude faisant état de la détention de 10 % du parc locatif privé de la région par les investisseurs institutionnels.

Ces investisseurs sont :

- des caisses de retraites,
- des compagnies d'assurance,
- des sociétés foncières,
- des sociétés immobilières d'investissement (SII),
- des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI).

Ces organismes détiennent 2.700 immeubles contenant 185.000 logements.

Il faut leur adjoindre les organismes semi-publics (sociétés d'économie mixte et filiales de la SCIC) qui détiennent 69.000 logements en 500 immeubles.

Par rapport aux particuliers, les investisseurs institutionnels ont un rôle propre :

- ils détiennent des ensembles importants (43 logements en moyenne) ;

- ils sont particulièrement implantés dans les zones les plus chères, difficilement accessibles aux particuliers (87 % du parc de Paris, des Hauts de Seine et des Yvelines) ;

- ils détiennent des appartements assez grands (environ 73 m²) alors que les particuliers, notamment depuis les lois Méhaignerie-Quilès, sont plutôt incités à investir dans de petits logements ;

- leurs loyers sont plutôt peu élevés (64 francs le m² dans Paris contre 76,50 francs pour la moyenne).

Au sein de ce groupe, les assureurs sont les plus pourvus avec 60.000 logements.

Votre rapporteur considère qu'il est nécessaire de développer cette gestion professionnalisée et à grande échelle du parc privé, qui ne doit pas être réservée au parc social public.

Celle-ci présente en effet de nombreux avantages, tenant surtout à la solidité des bailleurs vis-à-vis des risques de solvabilité des locataires.

De ce point de vue, les SCPI paraissent une excellente méthode, permettant au petit investisseur particulier (portefeuille moyen d'environ 100.000 francs) de se constituer un patrimoine immobilier indirect. Il perçoit des revenus fonciers, d'un rendement très proche de la détention directe, mais ne supporte pas les tracas de la gestion.

2. L'évolution du traitement fiscal des investisseurs institutionnels

Il est indéniable que la détention directe doit être encouragée. Pour autant, doit-on décourager la détention indirecte ? Votre rapporteur ne le pense pas.

Or dans la période récente, deux mesures au moins sont venues contrarier les investisseurs institutionnels :

- la non-inclusion des SII dans le plan d'épargne en actions en 1992, a conduit celles-ci à sortir du statut fiscal privilégié qui est le leur (exonération de l'impôt sur les sociétés), mais qui s'accompagne de la contrainte de détenir au moins 75 % des surfaces en logement. On a ainsi encouragé, à un moment inopportun, ces sociétés à se diversifier dans les bureaux ;

- la non-extension du dispositif fiscal de l'article 6 du présent projet de loi de finances aux SII et aux SCPI, comme cela avait été fait jusqu'à maintenant pour l'achat direct de logements (article 199 decies du code général des impôts). Pourtant, les particuliers ont acquis le droit de financer des achats de SCPI de logements par le plan d'épargne logement.

Cette restriction, qui s'explique par la volonté du Gouvernement de conférer un impact très rapide à la mesure ne se comprendrait plus si d'aventure elle venait à être prorogée dans une future loi de finances.

Le propos de votre rapporteur n'est pas de vouloir substituer aux bailleurs particuliers les investisseurs institutionnels. Cependant, il est nécessaire aux particuliers qui le souhaitent, dans la mesure où la fiscalité actuelle ne leur reconnaît pas le rôle économique qui est le leur, de déléguer à des organismes professionnels la gestion de leur patrimoine. Il en sera de toutes façons de même s'agissant des fonds de pension.

Cette motivation n'est sans doute pas absente des propriétaires qui vendent leur bien : il serait utile à l'économie du logement qu'ils puissent employer le fruit de leur cession en valeurs immobilières plutôt qu'en autres valeurs financières.

Cette proposition va dans le sens de l'amélioration de la parité de traitement entre l'épargne financière et l'épargne immobilière.

CHAPITRE V

L'INQUIETANTE DERIVE DES AIDES A LA PERSONNE

I - LE CONSTAT POUR 1993 ET 1994

C'est finalement de 6,6 milliards de francs qu'il faudra en 1993 abonder les crédits des aides personnelles qui représentaient en loi de finances initiale 20,6 milliards de francs :

- 2 milliards de francs ont dû être ajoutés dans le collectif de printemps

- 4,6 milliards de francs sont probablement à prévoir dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Pour 1994, des crédits de 25,3 milliards de francs ont été décidés, à raison de :

- 13,4 milliards de francs pour le fonds national de l'habitat, qui verse l'APL,

- 10,9 milliards de francs pour le fonds national d'aide au logement, qui verse l'allocation de logement sociale auxquels il faut ajouter 1 milliard de francs d'allocations pour les étudiants par suite du renoncement au projet de réforme (article 63 rattaché).

Il convient de mentionner l'allocation de logement familiale, que l'Etat ne finance pas.

Malgré son volume, votre rapporteur considère comme très incertain que cette dotation soit suffisante

En effet, les aides au logement sont des droits, qui se constituent dès lors qu'une situation économique est créée. Dans la période déprimée que la France vit actuellement, les personnes éligibles aux aides tendent malheureusement à se multiplier. L'inversion de conjoncture espérée en 1994 devrait être insuffisante pour modifier dans l'immédiat cette situation.

Cette dérive est liée à la généralisation des aides.

II - LA GENERALISATION DES AIDES PERSONNELLES

A partir de 1986, un objectif d'extension à toute la population des aides au logement sous seule condition de ressources ("bouclage") a été poursuivi.

Mais les coûts qui en sont résultés n'ont pas été bien anticipés, car le système était conçu pour une période de croissance économique.

1. Le bouclage

a) *Le bouclage*

Depuis 1986, a été poursuivi régulièrement l'objectif du "bouclage" de l'ensemble des ménages par l'extension de l'ALS à des nouvelles catégories de bénéficiaires et de l'APL à de nouveaux parcs de logement :

- depuis 1986, les chômeurs de longue durée qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base peuvent bénéficier de l'ALS (prestations versées en 1992 : 473 MF) ;

- depuis le 1er janvier 1988, le bouclage est mis en oeuvre dans le parc locatif social par la conclusion entre l'Etat et les bailleurs sociaux d'accords-cadres permettant de conventionner l'ensemble du patrimoine de ces bailleurs. Cette réforme dont le coût a été évalué à 650 millions de francs devait bénéficier à 150 000 isolés et ménages sans enfant. Fin 1992, le bouclage était réalisé à plus de 80 % ;

- depuis le 1er janvier 1989, le droit à l'ALS est ouvert à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) (prestations versées en 1992 : 905 MF) ;

- depuis le 1er octobre 1990, l'ALS est étendue aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion ;

- depuis 1990 également, tous les foyers de jeunes travailleurs peuvent être conventionnés, ouvrant droit à l'APL pour leurs résidents ;

- depuis le 1er janvier 1991, tous les habitants de l'Ile-de-France et des départements d'Outre-Mer ont droit à l'ALS sous seule condition de ressources. Depuis le 1er janvier 1992 tous les habitants des communes comprises dans une agglomération de plus de

100.000 habitants ont droit à l'ALS sous seule condition de ressources (coût de ces extensions en 1992 : 2,1 milliards de francs) ;

- depuis le 1er janvier 1993, grâce à la généralisation de l'ALS à l'ensemble du territoire sous seule condition de ressources, le "bouclage" des aides personnelles est effectif. La loi de finances pour 1993 évaluait le coût de ce bouclage à 420 MF pour l'année (50 % de la prévision en régime de croisière).

L'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'allocation de logement sociale résulte de l'extension des aides à la personne aux ménages sans enfant ou aux ménages avec enfants n'étant plus considérés comme à charge au sens des prestations familiales jusqu'alors juridiquement exclus. Le financement est assuré, d'une part par les cotisations des employeurs au FNAL, d'autre part par une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère chargé du logement ; il n'en résulte donc aucun surcoût pour le régime des prestations familiales.

b) Le cas particulier des étudiants

En ce qui concerne les étudiants, il s'agit de distinguer entre les trois aides personnelles au logement :

- les étudiants ont toujours pu avoir le bénéfice de l'APL dès lors qu'ils occupaient un logement conventionné ; cependant dès 1986, par le décret n° 86-982 du 22 août 1986 un plancher de ressources leur a été appliqué (bénéficiaires au 31 décembre 1992 : 112.000) ;

- les étudiants ont toujours pu bénéficier de l'ALF dès lors qu'ils avaient des enfants ou étaient mariés depuis moins de 5 ans (bénéficiaires au 31 décembre 1992 : 6.600) ;

- c'est cependant le bouclage du parc privé en ALS à partir du 1er janvier 1992 qui a entraîné une forte croissance du nombre d'étudiants bénéficiaires : au 31 décembre 1992, 273.000 étudiants bénéficient de l'ALS.

Le coût supplémentaire entièrement supporté par le budget de l'Etat a été de 1,2 milliards de francs en 1992, soit 56 % de la croissance des prestations liées au bouclage du parc privé. Il est estimé à 2,7 milliards de francs en 1993 (l'aide étant généralisée à l'ensemble du territoire depuis le 1er janvier et la croissance des bénéficiaires se poursuivant). En 1994, ce coût pourrait être de 4 milliards de francs puis de 8 milliards de francs en régime de croisière vers l'an 2000.

En effet, les modalités actuelles d'attribution des aides conduisent à octroyer l'ALS et l'APL à des étudiants sans ressources, louant ou acquérant un logement autonome, alors que c'est le foyer fiscal auquel ils sont rattachés qui supporte le coût de leur logement. Cette situation est contraire aux principes des aides personnelles au logement qui sont calculées en fonction des ressources du ménage supportant effectivement les charges du logement. Elle conduit en outre à accorder des aides au taux plein à des personnes qui ont, de fait, des ressources en provenance de leurs parents.

2. L'explosion du coût des aides à la personne

a) Le financement

1) Le Fonds national des prestations familiales (FNPF) qui finance l'allocation de logement familiale (ALF) est alimenté exclusivement par des cotisations employeurs ; il n'a de ce fait pas d'incidence sur le budget du ministère du logement.

2) Le Fonds national d'aide au logement (FNAL) créé par la loi du 16 juillet 1971 finance l'allocation de logement sociale (ALS) ; il est alimenté par une contribution de l'Etat et par :

- le produit d'une cotisation à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés ; le taux de cette cotisation due par tous les employeurs s'élève à 0,10 %.

- le produit d'une contribution à la charge des employeurs occupant plus de 9 salariés ; le taux de cette contribution, assise sur la totalité des salaires déplafonnés, s'est élevé à 0,10 % jusqu'au 31 décembre 1985 ; il a été porté à 0,13 % par la loi de finances n° 88-1149 du 23 décembre 1988, enfin à 0,40 % par la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

La part la plus importante des employeurs dans le financement de l'ALS en 1991 et en 1992 provient de cette dernière mesure.

3) Le Fonds national de l'habitation (FNH) institué par la loi du 3 janvier 1977 finance l'aide personnalisée au logement (APL).

Il est alimenté par :

- des contributions provenant des régimes de prestations familiales (fonds national des prestations familiales et budget annexe des prestations sociales agricoles) et du fonds national d'aide au logement, représentant les allocations de logement (familiales ou

sociales) qui auraient été financées par ces régimes en l'absence d'APL.

- une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère du logement.

On comprend dès lors très bien l'état qui se constitue en période de récession :

- la part des employeurs tend à diminuer, et on ne peut accroître davantage leurs charges.

- le nombre d'allocataires augmente.

Le desserrement de cet état est à la charge de l'Etat.

b) Le coût

En sept ans, les aides à la personne sont passées de 35 milliards de francs à 60 milliards de francs (dont 13 milliards pour l'ALF), ainsi que le montrent les tableaux suivants :

Aide personnalisée au logement

Aide personnalisée au Logement		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
PRESTATIONS EN MILLIARD (y compris primes de déménagement)	APL1	13,815	17,365	19,899	22,294	23,829	24,966	25,782	26,116
	APL2				0,107	1,424	2,736	3,949	5,256
	FRAIS DE GESTION	0,553	0,665	0,796	0,806	1,010	1,109	1,189	1,255
	TOTAL APL	14,368	18,030	20,695	23,297	26,263	28,831	30,920	32,627
FINANCEMENT DU FNH	FNPF	6,352	7,987	9,149	10,328	12,349	13,799	14,996(1)	16,036(2)
	BAPSA	0,235	0,295	0,336	0,360	0,453	0,446	0,464	0,472
	FNAL	0,455	0,563	0,656	0,800	1,321	1,857	2,322	2,803
	ETAT	6,766	8,519	10,827	11,307	12,326	13,147	12,636	13,150
	TOTAL	13,808	17,364	20,970	22,813	26,449	29,249	30,418	32,467

Source : Eléments statistiques et comptables émanant des Caisses des régimes général et agricole - Chiffres arrondis au million le plus proche.

(1) Chiffres définitifs résultant du bilan établi par la Direction de l'Habitat et de la Construction (DHC) toutes régularisations effectuées.

(2) Chiffres non définitifs résultant du bilan provisoire établi par la DHC en attente de la détermination des clés de financement de l'APL2.

Allocation de logement sociale

Allocation de logement Sociale		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
PRESTATIONS EN MILLIARD	ALS	7,511	7,708	7,882	8,249	8,643	9,425	10,363	13,104
	VERSEMENTS AU FNH	0,455	0,563	0,658	0,800	1,321	1,857	2,322	2,809
	FRAIS DE GESTION	0,320	0,331	0,341	0,362	0,369	0,451	0,413	0,521
	TOTAL ALS	8,316	8,600	8,859	9,411	10,363	11,733	13,118	16,434
FINANCEMENT DU FNH	EMPLOYEURS	1,418	2,067	3,080	3,268	3,950	4,693	6,036(3)	8,287(4)
	ETAT	7,409	6,000	6,601	5,854	6,384	7,374	6,814	6,265
	TOTAL	8,825	8,667	9,684	9,122	10,314	12,067	12,850	14,532

Source : Eléments statistiques et comptables émanant des Caisses des régimes général, agricole et spéciaux. Chiffres arrondis au million le plus proche.

(3) Chiffres définitifs résultant du bilan établi par la DHC toutes régularisations effectuées.

(4) Chiffres non définitifs résultant du bilan provisoire établi par la DHC en attente de la détermination des clés de financement de l'APL2 qui permettront d'établir le montant exact de la contribution du FNAL au FNH.

III - LE PROBLEME DU BAREME

Pour tenter de faire face à l'évolution des aides à la personne, le Gouvernement n'a pas modifié le barème au 1er juillet 1993 comme il aurait dû le faire selon les principes d'indexation du système.

Déjà, au 1er juillet 1992, des modifications avaient eu pour but d'alléger la charge pour l'Etat.

Cependant, il y a un risque réel sur la solvabilité des ménages concernés.

a) L'évolution passée du barème

• au 1er juillet 1992

Au 1er juillet 1992, l'actualisation du barème de l'aide personnalisée au logement, qui a fait l'objet du décret n° 92-1048 du 28 septembre 1992 a permis un maintien global du pouvoir d'achat des prestations : les paramètres ont évolué de 2,7 %.

Cependant, certaines dispositions particulières des barèmes qui n'apparaissent plus aussi justifiées compte tenu des évolutions de l'environnement économique et social ont été modifiées. Ainsi :

- le taux d'effort minimum de l'APL accession a été relevé de 22 à 23 % (100 millions de francs d'économies budgétaires par rapport au tendancier).

- L'abattement pour double activité dont disposent les ménages dont les deux conjoints travaillent est fixé à 500 F (190 millions de francs d'économies budgétaires)

- L'assiette des ressources prises en compte dans le calcul de l'APL et de l'AL, auparavant arrondie aux 500 F inférieurs est arrondie au franc inférieur (100 millions de francs d'économies budgétaires).

• au 1er juillet 1993

La non revalorisation des barèmes des aides personnelles au logement au 1er juillet 1993 est un des moyens que s'est donné le Gouvernement pour freiner les dépenses : l'économie budgétaire attendue pour 1993 est de 200 millions de francs.

L'insuffisance de la dotation des aides à la personne prévue par la loi de finances initiale pour 1993 était manifeste et ne permettait pas de faire face au paiement des prestations d'ici la fin de l'année. Le Gouvernement a donc été contraint de proposer au Parlement, dans le collectif budgétaire, une ouverture de crédits supplémentaires de 3,2 milliards de francs, soit une augmentation de plus de 15 % par rapport à la dotation initiale. Il est aussi apparu nécessaire, pour les mêmes raisons, de geler pour un an le barème des aides à la personne.

Selon le Gouvernement, les effets de cette mesure sur le montant d'aide versée à chaque bénéficiaire restent limités. En effet l'actualisation annuelle des barèmes dépend de deux paramètres principaux : l'indice du coût de la construction (ICC) et l'indice des prix. L'évolution de ces indices est cette année particulièrement faible, 0,3 % pour l'ICC et 2,2 % pour les prix.

Il n'en demeure pas moins une baisse de 2,2 % du pouvoir solvabilisateur des aides au logement en termes réels.

b) Des inquiétudes pour l'avenir

La dotation prévue en 1994 pourrait se révéler insuffisante, d'autant que la mesure prévue initialement à l'article 63 du présent projet était destinée à permettre la réalisation d'un milliard de francs d'économie.

Il y aura vraisemblablement de nouvelles pertes de recettes pour le FNAL, à cause de la situation des entreprises.

Du côté des dépenses, la reprise économique sera trop faible pour permettre aux bénéficiaires des aides de sortir massivement du système tandis que la population éligible ne cesse d'augmenter : alors que les bénéficiaires de l'ALS étaient restés stables autour de 1,0 à 1,1 million de ménages de 1987 à 1991, le nombre est passé brutalement à 1,45 million en 1992.

Si, comme le ministre s'y est engagé devant l'Assemblée nationale, une revalorisation significative du barème a lieu en 1994, alors les moyens de financer les aides font défaut à l'actuel projet de budget. Il faudra recourir à un nouvel abondement en loi de finances rectificative.

Inversement, si la revalorisation est faible (comme le laisserait entendre l'économie de 750 millions de francs au titre de la révision des services votés), alors des risques de solvabilité importants pèseront sur les allocataires.

En tout état de cause, votre rapporteur considérerait comme très risqué de tenter de financer le surcoût lié à l'allocation de logement sociale des étudiants par une révision générale (à la baisse) des conditions d'attribution des aides à la personne.

c) Le cas des étudiants

Votre rapporteur s'interroge, maintenant qu'après le passage devant l'Assemblée nationale la vocation véritablement sociale de l'ALS-étudiant est remise en cause, sur l'opportunité de la faire financer par le FNAL, au moins pour deux raisons :

- les aides personnelles au logement, APL, ALS ou ALF ont pour objectif d'assister des personnes à ressources modestes et en difficulté. Seule la catégorie des étudiants boursiers, ainsi qu'il était entendu dans la rédaction de l'article 63 du présent projet peut être rattachée à ce type de personnes. En revanche, la population étudiante dans son ensemble ne correspond pas a priori à cet objectif.

- En l'état actuel, l'ALS étudiant entraîne des effets secondaires non souhaitables sur le marché du logement. On a constaté que la distribution de l'ALS entraînait des majorations de loyers, souvent du montant même de l'aide distribuée. On constate également qu'elle entraîne le développement au-delà de ce qui est souhaitable d'un marché des loges pour étudiants particulièrement attractif pour les petits investisseurs qui pourraient également profiter dans ce but du dispositif Quilès-Méhaignerie, de l'article 6 du présent projet de loi de finances et de l'exonération des droits de mutation à titre transitoire.

Votre rapporteur s'interroge réellement sur la pertinence pour l'économie à long terme du logement d'un tel drainage de l'épargne. Loger les familles doit rester la priorité.

Votre rapporteur considérerait plus judicieux de développer un dispositif adapté au monde étudiant qui ne soit pas financé par le ministère du logement.

Le développement des aides à la personne les dévoie de leur objet initial : la population d'allocataires dépasse de loin la population réellement en difficulté. Ce saupoudrage des aides est nuisible à la fois au but recherché (la solvabilisation des ménages fragiles) et aussi, certainement, à la fraction du budget qui peut être consacrée aux aides à la pierre, notamment les aides à la propriété.

CHAPITRE VI

LE MARCHÉ DU LOGEMENT : DES RAISONS D'ESPÉRER

La situation du marché du logement est un indicateur crucial de la situation économique d'un pays. On se souvient que l'actuelle récession, qui a traversé, ou traverse encore les pays de l'OCDE, a commencé par une baisse des mises en chantier de logements au deuxième trimestre 1989 aux Etats-Unis.

La reprise de la construction est confirmée depuis plusieurs trimestres aux Etats-Unis. En Europe, l'Allemagne continue de bénéficier des effets de la réunification, et le Royaume-Uni commence à profiter du décalage conjoncturel qu'il connaît avec les autres pays.

En France, le marché du logement, dans l'ancien comme dans le neuf, connaît un certain frémissement, mais il est trop tôt pour anticiper son ampleur et sa durée. On peut néanmoins constater un rassemblement des facteurs de reprise.

I - LES MARCHÉS ÉTRANGERS

A. LES ETATS-UNIS ET LE JAPON

a) Aux Etats-Unis

Le volume d'activité de la construction qui s'élevait à environ 415 milliards de dollars en 1988 serait passé à 358 milliards en 1991, avant une légère amélioration à 380 milliards de dollars en 1992.

La récession, la baisse des investissements publics et l'effondrement du marché immobilier (en 1991, le retour sur investissements dans l'immobilier serait passé à -5 %) ont conduit l'administration Clinton à proposer un plan de relance

Depuis plusieurs trimestres, on assiste à un certain regain de la construction dans ce pays. Il pourrait néanmoins buter sur le degré élevé d'endettement des ménages.

b) Au Japon

En 1991, la construction de logements a fortement reculé (- 6,2 %). Le nombre de logements terminés est ainsi passé de 1.665.000 en 1990 à 1.343.000 en 1991 (à rapprocher des 303.000 mises en chantier de la même année en France).

En 1992, le marché du logement a progressé de 3,2 %. L'ensemble de l'investissement bâtiment a crû de 2,2 %. Le niveau de la construction de logements a été de 1.420.000.

En 1993, les conjoncturistes prévoient une poursuite de l'amélioration dans le logement et une quasi-stabilisation pour le bâtiment (- 0,1 %). La construction publique soutenue par les mesures fiscales prises en 1992 devrait connaître une croissance supérieure à 10 % et l'évolution du secteur BTP croîtrait de ce fait globalement de 4,4 %.

On assiste ainsi, contrairement aux autres pays, à une certaine résistance de la construction en phase de récession : le Gouvernement japonais utilise ses marges de manoeuvre budgétaire afin de soutenir l'activité économique par le bâtiment.

B. L'EUROPE

a) Les facteurs

Le marché européen est tout comme le marché français, en situation de crise. A l'inverse d'autres secteurs économiques, la crise du logement a deux volets bien distincts :

- l'un est conjoncturel. C'est la baisse de la construction neuve et du volume des transactions, qui se double d'une baisse des prix. Cette crise est directement liée à la chute de la demande, dont le principal facteur de solvabilisation, le taux d'intérêt, est très élevé ;

- l'autre est structurel. C'est l'inadéquation de l'offre aux besoins : la coexistence de logements vacants ou invendus et d'une population insuffisamment bien logée.

Alors que le premier aspect de la crise est actuellement aigu, il ne faut pas sur-estimer le second, car la situation des populations européennes vis-à-vis du logement n'a pas cessé de s'améliorer depuis la seconde guerre mondiale. Il ne faut pas pour autant le négliger, surtout s'agissant des pays connaissant un retard de développement. Ainsi, le besoin en logements supplémentaires est estimé à 500.000 au Portugal, alors que la production annuelle connaît un rythme de 50.000.

Surtout, il n'est pas encore possible d'évacuer complètement un scénario catastrophique qui ferait basculer la crise conjoncturelle en crise structurelle : multiplication des sinistres d'endettement, mises sur le marché massives de logements par les créanciers, effondrement de la construction, multiplication de la population mal logée.

Ce cas est un peu celui du Royaume-Uni, où malgré une reprise conjoncturelle certaine, le nombre de sinistrés de l'accession s'accroît (70.000 logements sont saisis chaque année par les créanciers hypothécaires) et où l'on recense, en 1992, 142.000 ménages (de plusieurs personnes) sans abri.

On peut comprendre que le Gouvernement cherche à éviter cela en France, même si le coût budgétaire est élevé : aides personnelles au logement, fonds de garantie à l'accession sociale et les divers fonds de solidarité (pour lesquels 240 millions de francs sont prévus en 1994).

Cette progression de l'insolvabilité est liée au principal facteur de difficultés : les taux d'intérêt. Ceux-ci sont particulièrement élevés en Europe, trois fois plus qu'au Japon. Leur décrue est amorcée, mais n'est pas encore significative, la diminution de l'inflation les maintenant globalement élevés en termes réels.

Evolution comparée des taux des prêt hypothécaires dans la CEE-Taux nominaux en %

	1988	1989	1990	1991	1992
Belgique	8,3	9,8	11,0	11,0	10,1
Danemark	9,9	10,5	11,2	9,8	10,2
Ex RFA	7,4	8,0	9,7	9,5	10,1
Grèce	21,5	22,0	24,0	24,0	23,9
Espagne	13,9	15,3	16,6	14,8	15,0
France	10,3	10,4	10,8	11,1	10,9
Irlande	8,8	12,6	12,4	12,1	12,7
Italie	13,9	15,1	14,9	14,4	14,5
Luxembourg	6,7	8,0	8,2	8,2	9,5
Pays-Bas	7,3	8,4	9,8	9,7	9,1
Portugal	17,0	19,5	20,5	20,5	20,5
Royaume-Uni	12,8	14,4	14,3	11,4	10,3

Source : Fédération hypothécaire

b) La conjoncture

On assiste depuis 1990 à un ralentissement de la croissance de l'activité de construction en Europe.

Ce mouvement s'est accentué en 1991 et 1992, avec cependant des évolutions plus contrastées : le Royaume-Uni, qui avait connu une forte baisse d'activité en 1991, a vu, en 1992, sa production se resserrer ; l'Allemagne continue à avoir une activité soutenue et les autres pays voient leur activité baisser.

Le ralentissement tient au déclin de la construction en 1991, mouvement qui s'est poursuivi en 1992 et en 1993, tandis que les travaux de réhabilitation croissaient légèrement.

En 1991, l'activité logement neuf avait diminué dans la plupart des pays d'Europe, jusqu'à - 17 % au Royaume-Uni, - 10 % aux Pays-Bas, - 7 % en Espagne, - 5 % en Belgique et - 3,6 % en France. Elle a cependant progressé en Allemagne de l'Ouest (+ 6 %) et en Italie (+ 1 %).

En 1992, la situation s'est modifiée, le repli s'est accentué dans la plupart des pays, à l'exception de l'Allemagne qui a connu une progression de + 9 %, ce qui a conduit à une évolution globale

légèrement positive et laisse prévoir en 1993 une situation globalement stable, une reprise générale étant attendue en 1994. En France cependant, une poursuite du recul des mises en chantier a été constatée leur nombre s'établissant à 277.000 en 1992 contre 303.000 en 1991 et seulement 250.000 attendues en 1993.

Evolution comparée de la construction de logements neufs dans la CEE

	1980	1989	1990	1991	1992
Belgique (a)	49	43	41	44	47
Danemark (b)	30	27	27	20	16
Ex RFA (b)	389	239	257	314	374
Grèce (c)	136	117	73	77	71
Espagne (a)	263	230	281	273	213
France (b)	397	339	309	303	277
Irlande (b)	28	18	19	20	22
Italie (b)	287	268	287	283	292
Luxembourg (b)	2	2	2	3	
Pays-Bas (b)	114	111	97	83	86
Portugal (b)	41	58	62		
Royaume-Uni (b)	242	207	187	176	167

(a) : logements terminés, (b) : logements commencés, (c) : logements autorisés (milliers de logements)

Source : CECODHAS

Le volume de la construction en Europe devrait toucher un point bas en 1993. Le seul marché en croissance reste celui de l'Allemagne qui devrait connaître une croissance de 4 %, si on inclut les nouveaux Länder. A l'inverse, les baisses les plus fortes sont attendues par l'Italie et les Pays-Bas, deux pays où cette situation risque de se prolonger en 1994, puis par la Belgique et la France. Mais tous les pays prévoient pour 1994 une très légère amélioration par rapport à 1993.

C. LA SITUATION EN FRANCE

1. Les aspects structurels

Alors que la construction atteindra en 1993 environ 250.000 logements, l'INSEE estime à 301.000 logements les besoins annuels de la France.

Cela se traduit par des phénomènes de cohabitation non désirée, de la part des jeunes notamment, qui ont les plus grandes difficultés à quitter le logement de leur famille. C'est pourquoi la tentative de réforme de L'ALS étudiant, considérée par les étudiants comme un facteur d'autonomie, a été si douloureusement ressentie.

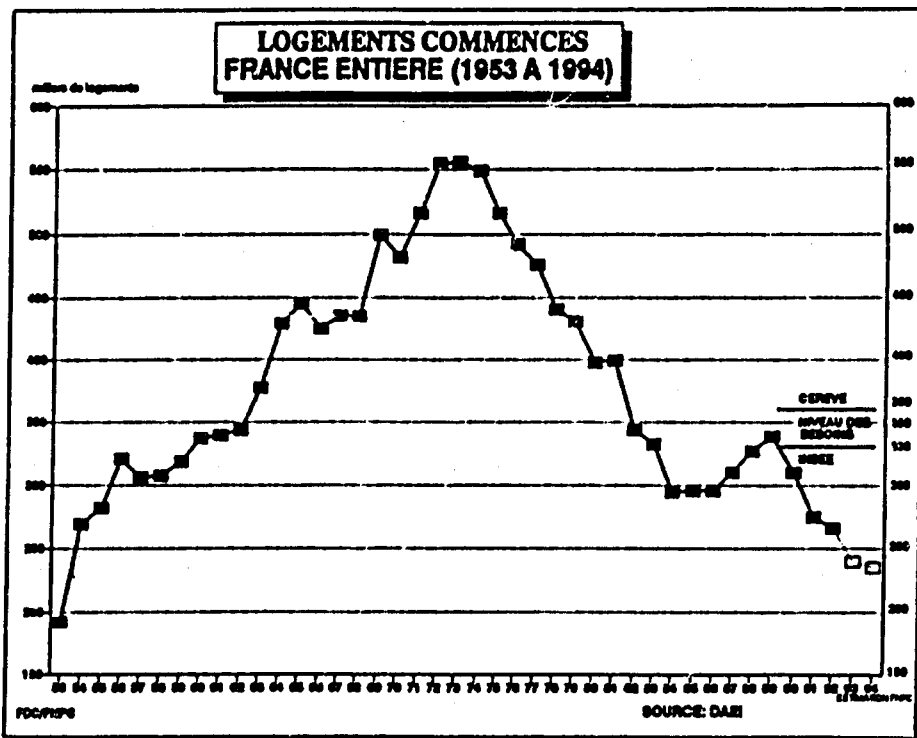
Enfin, il resterait en France environ 1,9 million de logements très inconfortables, c'est-à-dire où il manque au moins l'un des trois éléments de confort suivants : eau, WC ou installation sanitaire.

Ces difficultés structurelles proviennent de blocages sur le parcours résidentiel :

- du fait de la contrainte pesant sur les loyers, plus un ménage est ancien dans la place, moins il a tendance à partir. On observe ce phénomène encore plus nettement dans le parc HLM dont les loyers sont très inférieurs au prix du marché. Le taux de mobilité y est passé de 13 % en 1986 à 10,4 % en 1991 et le nombre de demandes en instance est de 160.000. Par conséquent, le nombre de ménages de moins de 30 ans a diminué entre 1982 et 1990 ;

- la faiblesse de la demande empêche les ménages désireux de vendre pour habiter ailleurs de le faire.

Le tableau suivant, qui reflète les estimations particulièrement pessimistes de la fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC), pessimisme que votre rapporteur juge excessif, illustre néanmoins assez bien le décalage entre les besoins estimés par l'INSEE ou le CEREVE et la construction réelle.



Les estimations suivantes, tirées du rapport de la commission Raynaud, font état d'un défaut structurel de logements "dans les normes" de l'ordre de 1,3 millions de francs en France (sur un parc de 26,2 millions dont 1,9 vacants). Cette notion est subjective, et tous les ménages n'aspirent pas nécessairement aux critères de confort standardisés. Elle donne cependant une idée du décalage entre le stock actuel de logements et ce qu'il devrait être :

Estimation des "sans-abri" et des "mal-logés"

	Nombre de personnes	% Population totale	Nombre de personnes par ménage	Nombre d'équivalents logement
Les exclus du logement	202 000	0,4	1,4	147 000
1. Sans domicile fixe	98 000	0,2	1,2	82 000
2. Abris de fortune	45 000	0,1	2,3	20 000
3. Centres d'urgence	59 000	0,1	1,3	45 000
Les occupants de logement de substitution				
4. Meublés, chambres d'hôtel	470 000	0,8	1,5	304 000
Les "mal-logés"	1 576 000	2,8	1,8	864 000
5. Habitations mobiles (gens du voyage...)	147 000	0,3	2,9	50 000
6. Logements hors-normes	1 429 000	2,5	1,8	814 000
Ensemble :	2 248 000	4,0	1,7	1 315 000

2. La conjoncture : tendance à l'amélioration

a) La conjoncture en 1993

L'année 1993 aura été une année particulièrement noire pour le logement avec environ 250.000 logements commencés (niveau inférieur à 1954) et une nouvelle chute probable des transactions dans l'ancien (quoiqu'aucun chiffre sûr ne soit connu sur cet aspect).

S'agissant de la construction, le CEREVE, centre de recherche sur le logement de l'université de Nanterre, considère que plusieurs évolutions négatives auront été à l'origine de cette nouvelle baisse des mises en chantier (277.000 en 1992) :

- la récession aurait occasionné par elle-même 8.400 logements de moins, par suite de la stagnation du pouvoir d'achat et la montée du chômage ;

- la restriction de l'offre de crédit de la part des banques à cause de la montée du risque de signature aurait réduit la construction de 8.700 logements ;

- l'excès de stock chez les promoteurs les a conduit à interrompre leurs opérations ;

- les difficultés de solvabilisation de la clientèle des prêts d'accession à la propriété (PAP) et les délais de mise en place des prêts locatifs intermédiaires (PLI) ont différé l'impact du plan de relance.

Cependant, un certain frémissement a été perceptible dans la seconde partie de l'année.

Dans la construction, 60.500 mises en chantier ont été constatées au troisième trimestre 1993, soit + 8,4 % par rapport au deuxième trimestre, et surtout + 4,1 % par rapport au trimestre homologue de 1992.

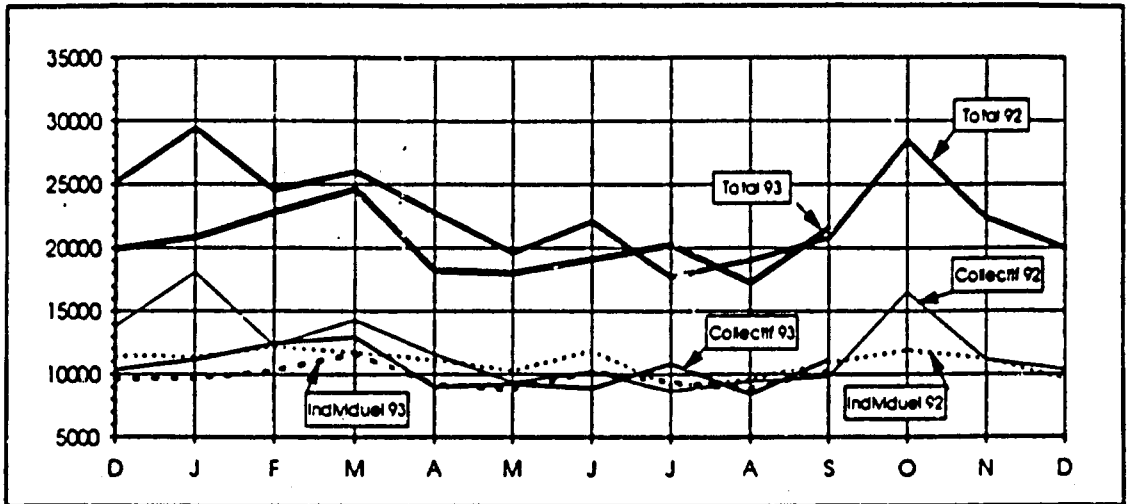
Les autorisations de construire ont également progressé, à 83.600 permis, soit + 12,8 % par rapport au trimestre précédent et 1,6 % par rapport au troisième trimestre 1992.

Les stocks des promoteurs baissent maintenant rapidement. Au second trimestre 1993, ce stock s'établit à 17 mois de vente contre 20 mois au deuxième trimestre 1992.

On voit cependant à la courbe suivante qu'il est encore un peu tôt pour parler de retournement de conjoncture.

Logements commencés par type de construction (flux mensuels)

(Unité : logement)



Source : ministère de l'équipement/DAE/ISDISC : SICLONE

S'agissant des logements anciens, le conseil régional des notaires de Paris a observé au second trimestre une reprise de 4,9 % du volume de transactions sur le marché de Paris exclusivement, la baisse des prix, non encore interrompue, se limitant à 1,68 % (contre 3,86 % au premier trimestre).

L'année 1993 pourrait atteindre un volume de 26.000 transactions, contre 25.000 en 1992, ce qui reste encore loin des 40.000 de 1989.

Les promesses de vente sont plus nombreuses de 12,6 % que dans la même période de l'année 1992, et c'est sans doute le point le plus significatif : les ménages se décident peut-être de nouveau à acheter.

La ville de Paris ne peut être jugée comme représentative de l'ensemble du pays, pour lequel des statistiques récentes des transactions dans l'ancien ne sont pas connues. Cependant, la tendance de Paris est généralement celle qu'on peut observer (à l'ampleur près) ensuite dans le reste du pays.

3. Le rassemblement des facteurs de reprise

Si la reprise n'a pas encore eu lieu, les facteurs s'en rassemblent peu à peu :

- d'une part, le pouvoir d'achat en logement des ménages se reconstitue grâce à la baisse des taux d'intérêt et la baisse des prix ;

- d'autre part, le plan logement du Gouvernement crée des facteurs de reprise de la demande.

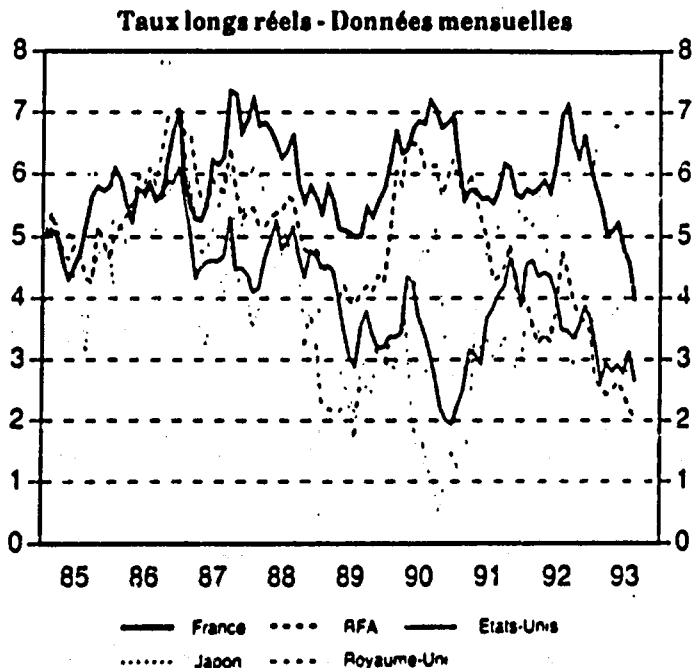
Cependant, il reste une incertitude sur l'offre quantitative de crédit de la part des établissements bancaires, et c'est la principale hypothèque pesant sur l'année 1994.

a) L'évolution des taux d'intérêt et des prix

La baisse des taux d'intérêt réels est certainement le facteur fondamental de la reprise. Elle est cependant encore insuffisante, et la baisse du coût des ressources des banques ne s'est pas assez répercutée sur celle des taux des crédits hypothécaires. Cependant, il n'y a peut être là qu'un décalage sain :

- il est nécessaire que les banques reconstituent leurs marges afin de pouvoir faire face à une augmentation des risques-crédit ;

- la concurrence les conduit à réduire progressivement, les unes après les autres, leurs taux de crédits immobiliers (ils s'échelonnent de 7,95 % à 8,90 % dans le secteur libre en octobre 1993).



Comme on peut le voir sur cette courbe, la chute des taux d'intérêt réels à long terme est forte depuis la mi-92, et rejoint un niveau jamais atteint depuis 1984.

En ce qui concerne les prix, les professionnels estiment qu'ils sont revenus au niveau de l'année 1989 dans l'ancien.

Selon la FNPC, les prix du neuf ont baissé de 15 à 30 % en deux ans.

Aucune donnée exhaustive n'existe sur les prix des logements en France. Cependant, on peut estimer qu'une partie importante du pouvoir d'achat-logement perdu dans les années 1985 à 1991 s'est reconstituée.

b) Les effets attendus du plan logement

Selon le CEREVE, l'impact du plan logement sur la construction pourrait être de plus de 30.000 logements neufs en 1994, soit un effet sur le marché supérieur à 10 % en volume.

Il pourrait concerner également 26.500 transactions supplémentaires dans l'ancien.

Cependant, ces prévisions intègrent un niveau d'offre de crédit au moins constant : c'est la principale hypothèque de l'année à venir.

c) L'offre quantitative de crédit

Le niveau d'endettement des promoteurs et des ménages et les incertitudes économiques qui pèsent sur eux ont brutalement accru le risque de solvabilité. Les établissements bancaires rationnent donc le crédit en sélectionnant les débiteurs les plus fiables, contribuant par là-même à accentuer la récession.

Ce risque n'est pas nul pour l'année 1994, car des contraintes pèsent sur des établissements de crédit :

- raréfaction des ressources à vue peu coûteuses ;
- importance des engagements nécessitant des provisions, notamment dans l'immobilier d'entreprises ;
- respect des ratios de solvabilités ;

- accroissement des risques de solvabilité des ménages et des constructeurs.

Cependant, ce n'est pas le scénario le plus probable, l'offre de crédit étant surtout conditionnée par les taux d'intérêt.

Les crédits nouveaux à l'habitat versés aux ménages

En milliards de francs courants	1991	1992	1993*	1994*
Crédits nouveaux aux ménages	239,9	219,3	211,9	240,0
dont - PAP	13,4	10,7	13,3	19,5
- prêts conventionnés	37,7	35,1	34,3	33,7
- épargne-logement	68,1	62,0	55,6	58,2
- secteur libre	122,6	111,5	108,7	128,6
dont - neuf	81,6	74,8	68,9	74,4
- acquisition d'ancien et acquisition amélioration	128,2	119,3	120,0	134,4
- travaux seuls	30,1	25,2	23,0	31,2
Taux de variation en volume au prix de la consommation	-11,5 %	-11,0 %	-5,8 %	10,4 %
Taux d'endettement nouveau en part du revenu disponible des ménages	5,2 %	4,6 %	4,3 %	4,7 %

Source : CEREVE - Revue banque

4. Les perspectives pour 1994

Les prévisions de construction pour 1994 s'échelonnent de 240.000 à 300.000 logements. Les plus pessimistes sont les promoteurs-constructeurs, qui considèrent que la dépression du secteur libre compense, et au-delà, la remontée de la construction dans le secteur aidé. Ils se fondent pour ce scénario sur l'hypothèse d'un rationnement total du crédit à leur égard, hypothèse qui ne semble pas la plus probable.

Le scénario le plus optimiste est celui du Gouvernement, qui envisage un plein effet de son plan de relance. Ce scénario n'est pas improbable, car l'environnement économique s'améliore.

a) Le logement neuf

Le niveau des mises en chantier pourrait être compris entre 290.000 et 300.000 logements en 1994 contre 250.000 en 1993.

C'est en 1994 que le plan de relance et la baisse des taux devraient avoir leur plein effet.

Le maintien de l'enveloppe PLA en 1994 et les 11.000 PLA supplémentaires du plan de relance devraient permettre la mise en chantier de 69.000 logements locatifs aidés en 1994 après 71.000 en 1993 et 62.000 en 1992.

En matière de PAP, sous l'hypothèse d'une forte demande à la fin de l'année 1993 et au cours du premier semestre 1994, un niveau de mises en chantier de l'ordre de 45.000 logements en 1994 peut être réalisé, contre 37.000 en 1993.

Par ailleurs, les prêts locatifs intermédiaires portés à 30.000 en 1992, grâce à une enveloppe supplémentaire de 10.000 logements, devraient contribuer à une croissance des mises en chantier de logements locatifs privés.

b) L'entretien-amélioration des logements

Les différentes mesures favorables à l'entretien contenues dans le plan de relance de juin 1993 devraient induire en 1994 environ 1,9 milliard de francs de travaux. Par ailleurs le maintien des aides de l'Etat en 1994 au même niveau qu'en 1993 et la baisse des taux d'intérêt qui devrait se poursuivre pourraient entraîner la poursuite du redressement rapide des travaux d'entretien.

Tout en ne négligeant pas les risques pesant encore sur le marché, votre rapporteur est donc raisonnablement optimiste pour l'année 1994 et encourage le ministre du logement dans ses actions d'incitation à l'égard des établissements de crédit.

ANNEXE

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A - LE RETRAIT DE LA RÉFORME DE L'ALLOCATION DE LOGEMENT SOCIALE DES ÉTUDIANTS

L'Assemblée nationale a décidé de majorer de 1 milliard de francs le chapitre 46-40 article 30 (contribution de l'État au Fonds national de l'aide au logement) dont les dépenses passent de 10,92 milliards de francs à 11,92 milliards de francs (Titre IV du budget ; article 27, Etat B du présent projet de loi de finances).

Cette majoration, de très loin la plus importante décidée par l'Assemblée nationale dans ce projet de loi de finances, provient du retrait par le Gouvernement de l'article 63 rattaché, dont le vote à l'Assemblée nationale avait été réservé, ainsi que le Titre IV du budget du ministère du logement.

L'article 63 a été voté par notre commission dans sa séance du 3 novembre, sous réserve d'une observation tendant à prendre en considération la distance entre le logement de l'étudiant et celui de son foyer fiscal. Il avait pour objectif de tenir compte de la situation d'ensemble du foyer fiscal auquel pouvait être rattachés directement (au sens du code général des impôts) ou indirectement (par prise en charge économique de fait) les étudiants dans les critères d'octroi de l'allocation de logement sociale versée par le fonds national d'aide au logement.

Cet article n'était pas par lui-même générateur de l'économie de 1 milliard de francs figurant dans le bleu budgétaire dans la rubrique "révision des services votés". Une adaptation réglementaire était en effet nécessaire sur dix points :

- l'une, existante, consistait pour les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, en un versement de l'allocation de logement sociale jusqu'à un certain plafond de revenu afin de limiter le cumul de l'avantage lié au quotient familial avec l'ALS ;

- l'autre, nouvelle, consistait pour les étudiants fiscalement autonomes (mais pour lesquels les parents peuvent néanmoins déduire une pension alimentaire), en un relèvement de 20.500 F à 480.000 F annuels du revenu plancher pris en compte pour le calcul de l'aide.

L'objectif du dispositif était de dissuader les étudiants non autonomes financièrement vis-à-vis de leurs parents de recourir à l'autonomie fiscale pour ainsi facilement bénéficier de l'aide.

Aux dires du Gouvernement, ce second volet de la réforme aurait été l'un des facteurs déclenchants du mouvement étudiant actuellement en cours.

C'est la raison pour laquelle il a souhaité retirer totalement l'article 63 rattaché, après avoir pensé l'amender, et par voie de conséquences demandé à l'Assemblée nationale de majorer de 1 milliard de francs les crédits du Titre IV de ce budget.

En conséquence, la baisse des crédits du ministère par rapport à la loi de finances rectificative 1993 n'est plus que de 3 % et les aides personnelles sont augmentés de 4,7 milliards de francs.

B- MAJORATIONS PROPOSEES A TITRE NON RECONDUCTIBLE EN DEUXIEME DELIBERATION

Deux majorations ont été décidées au titre VI (article 28 du présent projet, Etat C).

- au chapitre 65-44, article 90 (aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte) : 1,5 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

- au chapitre 65-48, article 10 (construction et amélioration de l'habitat locatif social) : 4,7 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Reunie le mercredi 3 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du ministère du logement, ainsi que l'article 63 rattaché.

La commission a confirmé cette proposition lors de sa séance du samedi 20 novembre 1993, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, ainsi que du retrait de l'article 63 rattaché.