

LE LOGEMENT DES CLASSES MOYENNES

SOMMAIRE

- *OBJECTIFS ET RESUME DES PROPOSITIONS*
- *INTRODUCTION*
- LE LOGEMENT DES CLASSES MOYENNES : UNE POLITIQUE RENOUVELEE**
 - Le locatif intermédiaire : un maillon indispensable
 - La persistance d'une situation préoccupante
 - Le logement des classes moyennes : une exigence sociale et économique
- *1ère PARTIE* 9
- LE LOGEMENT DES CLASSES MOYENNES : QUELS BESOINS LOCATIFS, QUELLES PERSPECTIVES**
 - 1.1 Une demande annuelle soutenue
 - 1.2 Une demande en progression surtout en zone urbaine tendue
 - 1.3 Une demande économiquement ciblée
 - 1.4 Une demande qualitative spécifique
 - 1.5 Le logement des classes moyennes : quelles perspectives ?
- *2ème PARTIE* 19
- ACCROITRE LA MOBILISATION DE L'EPARGNE POUR LE FINANCEMENT DU LOGEMENT DES CLASSES MOYENNES**
 - 2.1 L'accroissement de l'aide aux crédits des particuliers n'apparaît pas pertinent
 - 2.2 Le redéploiement de l'épargne-logement ne peut avoir qu'une efficacité limitée
 - 2.3 Favoriser la constitution d'une épargne préalable spécifique
 - 2.4 Rendre plus attractive la propriété immobilière indirecte (Pierre-Papier)
 - 2.5 Mettre à l'étude des dispositifs complémentaires
- *3ème PARTIE* 38
- AMELIORER LE RENDEMENT DE L'INVESTISSEMENT IMMOBILIER LOCATIF PAR LA FISCALITE**
 - 3.1 Maintenir les mesures QUILES-MEHAIGNERIE et étendre leur bénéfice au secteur ancien
 - 3.2 Améliorer le revenu de l'investissement locatif
 - 3.3 Améliorer la plus-value de l'investissement locatif dans le secteur intermédiaire
 - 3.4 Intervenir par la fiscalité pour neutraliser le coût du foncier dans les opérations financées par le PLI
 - 3.5 Stabiliser les dispositifs fiscaux

AMELIORER L'ENVIRONNEMENT DE L'INVESTISSEMENT IMMOBILIER

- 4.1 Améliorer les financements apportés par le Prêt Locatif Intermédiaire et le Prêt Locatif Aidé (PLA-CFF) "dérogé"
- 4.2 Accroître la sécurité du rendement immobilier
- 4.3 Favoriser le développement d'une conception économique bien immobilier
- 4.4 Clarifier les politiques de l'Etat en affichant ses interventions financières et fiscales dans une loi-programme
- 4.5 Favoriser le recours aux collectivités locales en spécialisant leurs interventions

- **CONCLUSION**

- **DOCUMENTS ANNEXES**

LETTRES DU MINISTRE DU LOGEMENT

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Annexe I

SOCIETE CIVILE DE PLACEMENT IMMOBILIER (SCPI)

Annexe II

PROPOSITIONS COMPLEMENTAIRES POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCESSION A LA PROPRIETE DANS LE SECTEUR INTERMEDIAIRE

OBJECTIFS ET RESUME DES PROPOSITIONS

Les tensions croissantes sur le marché du logement locatif particulièrement en zone urbaine dense, indiquent la nécessité d'un élargissement de l'offre, notamment pour des logements destinés aux classes moyennes.

Le constat est cependant qu'actuellement les dispositions tant juridiques que fiscales n'assurent pas la production des logements nécessaires à cette catégorie socio-économique.

Recréer un dynamisme d'investissement dans ce secteur constitue l'exigence prioritaire. L'essentiel est d'aboutir à une mobilisation de l'épargne privée en assurant aux investisseurs une rentabilité et une sécurité satisfaisantes dans un environnement économique perturbé. Les moyens à utiliser sont budgétaires et fiscaux.

Dans la mesure où ces options de base seraient prises, il paraît possible d'envisager la réalisation des 120 000 logements pour les classes moyennes sur 7 ans, avec une montée en puissance progressive, la production de 30 000 logements/an étant atteinte en fin de période.

La combinaison des deux moyens : mobilisation de l'épargne et amélioration fiscale sont à même de permettre la réalisation d'une politique ambitieuse, facteur d'équilibre social.

Le développement d'une politique en faveur du logement des classes moyennes doit favoriser la réduction des tensions sociales. Au centre des problématiques de l'habitat et de la politique de la ville, cette politique participe à la réalisation des objectifs sociaux essentiels à la vie de la cité que sont la régulation des marchés locatifs, la mixité sociale dans l'habitat et la lutte contre la ségrégation urbaine par le logement.

Les propositions sont articulées autour de mesures financières, fiscales et spécifiques.

Plusieurs recommandations complémentaires ont été formulées.

I MESURES FINANCIERES

- 1°) Evaluer l'impact d'un redéploiement des fonds en attente d'emploi de l'épargne-logement au profit du locatif intermédiaire.
- 2°) Etudier la création de nouveaux outils d'épargne pour le financement du logement intermédiaire :
 - un super livret "A",
 - un "CODEVI Logement Intermédiaire",
 - un aménagement du plan d'épargne-logement.
- 3°) Rendre la "pierre-papier" plus attractive :
 - relancer les SII dans le secteur du logement des classes moyennes,
 - favoriser la constitution des SCPI "logements intermédiaires" pour en faire un dispositif efficace d'appel à l'épargne privée.
- 4°) Mettre à l'étude des dispositifs complémentaires :
 - favoriser l'affectation de fonds d'épargne d'entreprises au locatif intermédiaire,
 - utiliser les futurs fonds de pension pour partie au financement du logement des classes moyennes,
 - adapter la formule des SCAPI pour le logement intermédiaire,
 - mettre à l'étude la formule de la société foncière amortissable.

II MESURES FISCALES

- 1°) Maintenir le dispositif QUILES-MEHAIGNERIE et étendre son bénéfice au secteur ancien.
- 2°) Relèvement important (50 %) de la déduction forfaitaire au profit des logements intermédiaires.
- 3°) Exonération de deux ans de la part communale de taxe foncière sur les programmes de logements intermédiaires.
- 4°) Accroissement de l'imputation des déficits fonciers sur les autres revenus pour les investisseurs en logements intermédiaires.
- 5°) Exonération des droits d'enregistrement pour la première cession à titre onéreux de logements locatifs "intermédiaires",
- 6°) Exonération plafonnée de l'impôt sur la plus-value lors de la première cession d'un logement intermédiaire par un investisseur individuel ou une société de personnes non soumise à l'IS.
- 7°) Favoriser, par la fiscalité, le bail à construction et le bail à réhabilitation pour la réalisation de logements pour les classes moyennes.
- 8°) Mesures complémentaires permettant d'améliorer le rendement locatif :
 - Créer un nouvel indice pour la révision des loyers,
 - Modification du décret sur les limitations de loyers en Région Parisienne.

III MESURES SPECIFIQUES

1°) Améliorer les financements PLI et PLA-CFF

- Compléter l'amélioration du PLI avec :
 - une baisse du taux en-deça de 6 %
 - la possibilité d'une dérogation de 10 % aux plafonds de ressources pour PARIS intra-muros exclusivement,
 - TVA à 5,5 % sur les terrains destinés aux opérations PLI.
- Adapter les mécanismes du PLA-CFF avec dérogation :
 - revoir les critères de dérogation,
 - alléger le formalisme de la dérogation.
- Rendre plus cohérents les deux systèmes de prêts :
 - harmoniser les zones PLA et PLI par la fixation des plafonds de ressources,
 - unifier les parités des plafonds de ressources.

2°) Maintenir la vocation du 1 % logement et son taux actuel

3°) Mettre à l'étude un mécanisme de couverture du risque d'impayé de loyer en cas de perte d'emploi

IV. RECOMMANDATIONS

1°) Améliorer l'environnement fiscal

- stabiliser les règles fiscales applicables à l'investissement immobilier locatif,
- assurer l'équivalence de traitement entre les deux secteurs immobiliers et mobiliers,
- éviter des disparités locales sur la taxe foncière.

2°) Favoriser le développement d'une conception économique du bien immobilier :

- engager la baisse des droits de mutation
- améliorer le statut fiscal des professionnels de l'immobilier
- doter le secteur locatif privé du statut fiscal de B.I.C.

3°) Favoriser l'engagement des collectivités locales dans le soutien au logement intermédiaire

4°) Proposer une loi-programme fixant les interventions financières et fiscales de l'État dans le domaine immobilier

LOGEMENT DES CLASSES MOYENNES

INTRODUCTION

LE LOGEMENT DES CLASSES MOYENNES : UNE POLITIQUE RENOUELEE

Les tensions croissantes sur le marché du logement particulièrement en zone urbaine dense, la persistance d'une demande quantitative élevée de logements, la baisse des taux de vacances et de la mobilité résidentielle dans le parc locatif social, illustrations de la difficulté des parcours résidentiels, convergent pour indiquer la nécessité d'un élargissement de l'offre locative.

Cette réelle priorité demeure malgré une progression sans précédent du parc de logements passé de 13,8 millions en 1946 à 26,9 millions en novembre 1992, soit un doublement alors que la population ne s'est accrue dans cette période que d'un tiers. L'amélioration qualitative a été de même ampleur.

Cette réussite des politiques du logement laisse cependant subsister des zones de progrès à prendre en compte dans l'adaptation de l'offre : satisfaction des besoins des catégories sociales les plus modestes, amélioration du parc de logements anciens -tant dans le secteur social public que dans le secteur privé social de fait, notamment pour les copropriétés- et accroissement des capacités d'accueil des classes moyennes dans ce qu'il est convenu d'appeler le locatif intermédiaire.

Le problème du logement des classes moyennes est apparu avec plus d'acuité avec la diminution de la population éligible aux prêts locatifs aidés (PLA). En 1980, 84 % des ménages français entraient dans les plafonds de ressources PLA. En 1988, ils n'étaient plus que 60 %, ce pourcentage étant plus faible en zone tendue, notamment en région parisienne. De plus, l'écart s'accroît entre les loyers PLA et les loyers du marché dans les grandes agglomérations.

Les ménages à revenus moyens ont donc éprouvé des difficultés à accéder à un logement du secteur privé, surtout en milieu urbain d'Ile-de-France. Ainsi est apparue la nécessité d'un secteur intermédiaire répondant à une demande spécifique.

Le locatif intermédiaire : un maillon indispensable

Conçu comme un maillon indispensable dans la chaîne du logement, ce secteur intermédiaire apparaît de plus en plus comme un véritable enjeu social dans la mesure où il devrait permettre de réduire les tensions fortes du marché locatif, particulièrement par un accroissement de l'offre locative au profit des classes moyennes.

Il est significatif, à cet égard, que ce secteur soit le seul à être défini par une référence à un niveau de loyer et non à un niveau de ressource, comme le sont le secteur locatif social et le secteur privé. Le logement intermédiaire est celui dont le loyer est intermédiaire entre celui du marché libre et celui du secteur social.

Cet intérêt grandissant pour le secteur intermédiaire peut être illustré par sa reconnaissance au titre de la loi du 13 juillet 1991, dite "d'orientation pour la ville", comme instrument de la mixité de l'habitat (article 16). Le rapport au Premier Ministre sur "Le logement : une priorité pour le XIe plan" en a mentionné l'intérêt. Récemment, le Conseil National de l'Habitat a été saisi d'une étude spécifique sur ce thème. Plus opérationnellement, les collectivités locales en ont perçu toute l'importance pour leur politique du logement en mettant en place pour ce type de programmes, des aides spécifiques complémentaires aux crédits accordés par la Caisse des Dépôts et le Crédit Foncier de France.

La marque du caractère indispensable du secteur intermédiaire est bien la mise en place d'un dispositif financier spécifique -le prêt locatif intermédiaire (PLI)- lié à l'existence d'un circuit de collecte d'une épargne défiscalisée -le livret A à l'origine et le livret d'épargne populaire depuis 1992- contrairement aux objectifs de la réforme de 1977 dont l'objectif était d'aboutir à la réunification des systèmes de financement du logement par la suppression des réseaux spécialisés affectés à des emplois spécifiques au profit d'une épargne de marché avec unification du marché du crédit et développement de la concurrence².

¹ Le logement : une priorité pour le XIe plan. Rapport au Premier Ministre - F. GEINDRE pages 28 et 49

² Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie - Documentation française - Paris 1986 - Chapitre V

Si l'intervention des Pouvoirs publics était motivée, à titre principal, par le logement des ménages à revenus moyens, les objectifs économiques et sociaux étaient plus ambitieux.

Le développement du secteur locatif intermédiaire avait également pour but :

- le rééquilibrage des parts respectives du parc locatif social public et du parc privé,
- la mobilisation de l'épargne privée pour développer l'investissement locatif essentiellement en milieu urbain, là où la demande locative est la plus forte,
- corrélativement de renforcer l'initiative des opérateurs privés sur ce segment du marché immobilier,
- de contribuer par l'accroissement du logement intermédiaire à la mixité sociale pour ainsi lutter contre la ségrégation urbaine,
- de faciliter la mobilité résidentielle à l'intérieur du parc locatif social public,
- d'accroître la fluidité du marché du logement locatif pour une adaptation meilleure de l'offre et de la demande.

Du point de vue budgétaire et financier, dans la logique de la réforme de 1977, les Pouvoirs publics attendaient également de cette politique sectorielle qu'elle contribue à une minoration des flux financiers publics -et semi-publics en transférant les charges d'une partie de la politique du logement sur d'autres acteurs, en rationalisant l'utilisation des ressources et en recentrant socialement les aides publiques.

La réalité est en-deçà des espérances.

La persistance d'une situation préoccupante

Le paradoxe est que, malgré une demande sociale forte, le locatif intermédiaire n'a pas vraiment réussi à trouver sa place dans l'offre locative destinée aux classes moyennes.

Deux chiffres illustrent cette situation :

- 28 % des ménages résidents sont potentiellement demandeurs d'un logement intermédiaire³,
- les logements intermédiaires commencés depuis 15 ans représentent environ 1 % seulement du total des logements construits durant cette période⁴.

Globalement, sur onze ans de 1983 à 1993 inclus, la production de logements locatifs intermédiaires -répondant aux besoins de logement des personnes à revenus moyens- atteint à peine 53 000 logements⁵ dont 20 000 en Ile-de-France, soit une moyenne légèrement inférieure à 5 000 logements locatifs par an. Ce chiffre est à comparer avec les mises en chantier annuelles évoluant durant la même période de 350 000 à 256 000 logements, et à la construction financée en PLA s'établissant sur la même période à environ 50 000 logements/an.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

Les premiers tiennent à la pluralité des réponses à la demande de logements pour les classes moyennes :

- Le développement de l'accession à la propriété dans le neuf et le secteur ancien, et pour partie de l'accession sociale, constitue un facteur de satisfaction de cette demande : la proportion de propriétaires occupants par rapport à l'ensemble des occupants des résidences principales est passée de 47 % en 1978 à 54 % en 1992. Cette croissance est corroborée par l'évolution des types de prêts octroyés pour l'accession : la part des prêts réglementés (PIC et PC) s'accroît de 15,8 % à 26 % entre 1975 et 1989, alors que la part des prêts aidés diminue.
- Le parc locatif privé ancien est également une réponse. En effet, globalement pour la période 1985/1988 une famille sur 3,5 en France a déménagé pour accéder à la propriété. Une large partie (restant à évaluer précisément) provient du parc locatif privé ancien, la mobilité dans le parc social existant étant plutôt en régression.

3 Revue française des finances publiques - n°44 - Le financement de l'habitat social . LGDJ 1993 - Article de M. MOUILLART

4 Idem

5 Idem

- L'offre du parc locatif privé neuf non-aidé surtout en province et hors grandes agglomérations en Ile-de-France correspond aussi pour partie au logement des classes moyennes : la comparaison par région entre les structures de revenus et celles des loyers est éclairante à ce propos. Bien qu'il soit difficile d'identifier précisément la part du logement des classes moyennes dans la construction neuve, il faut souligner que la construction non-aidée a accru l'offre locative nouvelle en moyenne annuelle de 31 000 logements de 1986 à 1990, et de 43 500 pour les années 1991 et 1992.
- L'existence d'une proportion importante de ménages locataires HLM dont les revenus sont supérieurs aux plafonds PLA atténue la demande locative des classes moyennes : cette proportion est évaluée à 21,7 % de l'ensemble des locataires HLM/France entière et croît avec la durée d'occupation ⁶.

En deuxième lieu, le constat doit être fait de la faible efficacité des dispositifs spécifiques mis en oeuvre pour soutenir le développement du logement intermédiaire :

- Le PLI s'est révélé inadapté dans son dispositif technique car, schématiquement, les ménages entrant dans les plafonds de ressources ne pouvaient pas payer les loyers fixés par la réglementation et les ménages le pouvant étaient au-dessus des plafonds de ressources, donc non éligibles⁷.
- Les contraintes générées par la recherche de compatibilité entre plafonds de ressources et niveaux de loyers ont entraîné l'étude de programmes moins chers, mais l'arbitrage étant fait sur le prix du foncier -seul poste susceptible d'offrir un potentiel de baisse du coût global des immeubles- les localisations induites se sont révélées peu attractives pour la clientèle potentielle ; les opérateurs privés et sociaux ont donc progressivement été dissuadés de lancer de tels programmes. La faisabilité de ces opérations repose ainsi sur deux vecteurs incontournables : les subventions publiques pour réduire la charge foncière, les fonds du 1 % logement pour réduire le coût des emprunts.
- Le PLI a été également concurrencé par un autre dispositif d'aide : le PLA du Crédit Foncier de France, lequel peut être accordé avec une dérogation aux plafonds de ressources pouvant aller de 15 à 35 % de manière à élargir la clientèle bénéficiaire. La superposition assez large des deux dispositifs s'est traduite par une préférence des opérateurs pour le PLA-CFF dit "dérogé".

⁶ Rapport F. Geindre : page 163

⁷ Une adaptation récente a modifié favorablement le mécanisme

- L'aide fiscale du dispositif QUILES-MEHAIGNERIE s'est jusqu'alors révélée moins attractive que prévue dans le drainage de l'épargne privée, les contraintes liées au plafonnement des loyers des logements concernés ayant vraisemblablement suscité la réticence des investisseurs, surtout en présence de produits financiers aux rendements plus prometteurs.

Une troisième série de facteurs économiques doit aussi être prise en compte : ceux liés à la dévalorisation de l'investissement immobilier par rapport aux placements immobiliers et à la crise immobilière. L'allègement de la fiscalité de l'épargne mobilière et les taux de rendement nets des investissements financiers se sont traduits par un désinvestissement considérable dans le secteur immobilier. Il a été évalué à une cinquantaine de milliards sur les années 1986-1989⁸. Cette question est au coeur de la problématique du financement du logement des classes moyennes par l'investissement locatif. Le retour des investisseurs sur ce créneau du marché immobilier requiert d'offrir des taux de rendement net équivalents aux placements financiers.

Par ailleurs, la crise immobilière récente a rendu les investisseurs institutionnels et privés très prudents. Bien que l'investissement-logement ne soit pas à l'origine de l'effondrement du marché immobilier, celui-ci par ses répercussions sur les bilans et comptes d'exploitation des investisseurs a entraîné un quasi gel de l'investissement-logement. La relance du secteur locatif pour les classes moyennes devrait être suffisamment explicite et marquée pour favoriser un nouveau climat de confiance en offrant des opportunités de retour sur investissement attractives tant pour les institutionnels que pour l'investisseur individuel.

Le logement des classes moyennes : une exigence sociale et économique

Les dispositifs mis en place dans le passé de 1986 à 1992 ont montré leurs limites dans l'expansion de l'offre locative.

La réforme de 1977, en banalisant le financement du logement, en le transférant au marché, avait pris comme hypothèse que l'accession satisferait une large part des besoins des ménages à revenus moyens. Devant leur persistance, des moyens correcteurs ont été mis en place :

- création de la zone I bis permettant l'accroissement des loyers PLA,
- introduction de la dérogation au loyer PLA-CFF pour élargir sur le haut l'accès à ces logements,

⁸ M. MOUILLART : Parc locatif privé et politique du logement - Premier entretien de la CNAB - Octobre 1989

- création des prêts conventionnés locatifs permettant l'ajustement du loyer en fonction de la charge foncière,
- mise en place du dispositif PLI en 1987 financé par le livret A.

Le faible succès de ces mécanismes, ainsi que le recentrage du financement par le livret A sur le locatif social a incité récemment les pouvoirs publics à relancer la production de ce type de logements par un nouveau dispositif PLS, succédant au programme PLI du plan de soutien du 15 mars 1992.

Ce nouveau PLI s'est accompagné de deux autres mesures :

- la possibilité dérogatoire de financer ces programmes à l'aide du 1 % jusqu'à 40 % de l'investissement,
- un accroissement de l'incitation fiscale QUILES-MEHAIGNERIE de 10 à 15 % par la loi de finances pour 1993.

La double exigence de compatibilité du coût du loyer avec les ressources des locataires, tout en assurant la rentabilité locative de l'opération, a engendré des difficultés pour les bailleurs sociaux, les maîtres d'ouvrage et les investisseurs.

Une revalorisation du plafond de loyer et de ressources intervenue en juillet 1994 devrait améliorer l'attractivité de ce type de montage.

Le constat est cependant qu'actuellement les dispositions tant juridiques que fiscales n'assurent pas la production des logements nécessaires aux classes moyennes.

Recréer un dynamisme d'investissement dans ce secteur constitue la première exigence économique. L'essentiel est d'aboutir à une mobilisation de l'épargne privée en assurant aux investisseurs une rentabilité et une sécurité satisfaisantes dans un environnement économique perturbé. Les moyens à utiliser sont budgétaires et fiscaux. Au-delà, ce sont les apports sociaux d'une telle politique qu'il convient de prendre en compte.

En effet, la création de mécanismes spécifiques d'appui, dérogatoires ou exonérateurs ne se justifie fondamentalement que dans les améliorations sociales dont elle est porteuse.

Le développement du secteur locatif intermédiaire et, plus généralement une politique en faveur du logement des classes moyennes, doit intégrer, au-delà d'une offre locative nouvelle accrue et mieux adaptée, un apport à la réduction des tensions sociales. Au centre des problématiques de l'habitat et de la politique de la ville, une politique pour le logement des classes moyennes doit participer à la réalisation des objectifs sociaux essentiels à la vie de la cité que sont la régulation des marchés locatifs, la mixité sociale dans l'habitat et la lutte contre la ségrégation urbaine par le logement.

Dans ce contexte, le Groupe de Travail, pour répondre à la question : "comment mieux satisfaire la demande de logements des classes moyennes", a articulé ses travaux et propositions sur quatre thèmes :

- l'analyse de la demande,
- l'orientation de l'épargne,
- l'aménagement de la fiscalité,
- l'amélioration de l'environnement de l'investissement locatif.

Sectoriellement, les préoccupations du Groupe de Travail ont privilégié la réponse locative. En effet, les efforts sont à faire d'abord sur le secteur locatif. L'accession à la propriété en zone tendue ne peut répondre quantitativement à la demande, même si elle constitue un élément important de l'offre de logement pour les catégories concernées.

Pour l'accession, les solutions dépendent non seulement de l'apport personnel, mais également des choix complexes en matière d'épargne (arbitrage entre l'épargne de court, moyen ou long terme privilégiant le revenu ou le capital, la liquidité ou non) et entre les différentes formes d'épargne à l'intérieur de ces catégories.

1ère PARTIE

LE LOGEMENT DES CLASSES MOYENNES : QUELS BESOINS LOCATIFS ? QUELLES PERSPECTIVES ?

L'évaluation quantitative de la demande de logements locatifs pour les classes moyennes se trouve confrontée à quatre difficultés :

- l'absence de définition exacte des "classes moyennes", notion plus sociologique ou politique qu'économique,
- l'absence de marché nettement identifié, les classes moyennes se logeant sur plusieurs créneaux du marché immobilier,
- l'identification des vecteurs de l'évaluation, le nombre de logements intermédiaires construits annuellement avec le financement PLI n'étant pas représentatif de la pluralité des réponses à la demande,
- l'absence d'éléments statistiques.

Ce point est à mettre en exergue : l'hétérogénéité des composantes des flux d'offres et de demandes de logements pour les classes moyennes, et les difficultés de les appréhender, souligne l'intérêt de parfaire la connaissance statistique de ce secteur qui apparaît progressivement comme un secteur clé de l'habitat du fait des évolutions du marché du logement et de l'accroissement des contraintes économiques, sociales et financières dans la détermination de la politique de l'habitat.

Néanmoins, plusieurs projections peuvent être faites pour avoir un cadrage sommaire. A l'analyse, la demande apparaît en progression, ciblée géographiquement, socialement et économiquement.

1.1 Une demande annuelle soutenue

Faute d'éléments statistiques, cette quantification est difficile. Cependant, plusieurs projections peuvent être faites pour avoir un cadrage sommaire.

a) *Logements des nouveaux ménages de 1995 à 2 000*

Le rapport, présenté au Conseil Economique et Social par M. Joseph NIOU, a évalué le besoin global de nouveaux logements à 314 000 par an, dont 254 000 résidences principales de 1995 à 2 000, destinés entre autres au 1,235 million de nouveaux ménages résultant de l'accroissement démographique de notre pays et des décohabitations familiales sur cette période. Partant de l'hypothèse que tendanciellement 28 % de ces ménages disposeraient d'un revenu situé entre le plafond du PLA et le plafond du PLI, le nombre maximum de logements pour cette catégorie de revenus peut être évalué à 345 800 soit 57 600 logements/an représentant 22,6 % des nouvelles résidences principales. En ne prenant en compte que la moitié de ce flux pour tenir compte des phénomènes de cohabitation, de logement dans l'ancien et plus généralement de la multiplicité des solutions individuelles de logement, l'évaluation peut être ramenée à 28 800 logements/an.

b) *Sorties de logements HLM*

Partant du nombre actuel de 3,5 millions de logements HLM et de l'évaluation de 21,7 % des occupants disposant de revenus supérieurs aux plafonds d'admission, une première estimation peut être faite de 980 000 logements nécessaires pour renforcer la vocation sociale du parc et loger cette partie de ses résidents. Elle reste très théorique et en tout état de cause contraire, dans son caractère absolu, à une bonne gestion du parc HLM avec mixité de l'habitat. Ainsi, les sorties potentielles du parc HLM peuvent être limitées indicativement aux 5,8 % des ménages usagers disposant d'un revenu supérieur de 160 % du plafond d'exclusion : soit 200 000 logements environ. Ce transfert éventuel ne peut guère s'envisager, pour des raisons techniques et financières, que sur une période de 8/10 ans ; ce qui supposerait une offre spécifique de 25 000/20 000 logements/an, en prenant comme objectif un taux de sortie de 10 % du parc sur 10 ans pour les ménages à revenus les plus haut. L'offre s'établirait ainsi à environ 35 000 logements/an.

c) **La compensation de la diminution du parc locatif privé**

La diminution annuelle du parc de résidences principales dans le secteur locatif a été estimée à 100 000/an environ jusqu'en 1989. Même si cette baisse s'est ralentie, elle reste préoccupante ¹. A partir des mêmes critères que pour le parc HLM (28 % des ménages à revenus entre le plafond du PLA et celui du PLI - 5,6 % des revenus supérieurs à 160 % du plafond PLA, objectif de compensation à 10 %) l'estimation très sommaire pour ce secteur s'établit entre 5 600 et 14 000 logements par an destinés aux classes moyennes. Le chiffre de 10 000 peut être raisonnablement retenu.

Sans qu'il soit nullement nécessaire, à ce stade, de chercher à affiner cette évaluation dont l'objectif est de donner un ordre de grandeur de l'offre locative nouvelle à proposer aux classes moyennes, il est possible de conclure que le marché du logement pourrait raisonnablement être offreur d'un volume annuel de 30 000 logements dits "intermédiaires".

1.2 Une demande en progression surtout en zone urbaine tendue

Parallèlement aux effets de la crise économique, plusieurs évolutions laissent percevoir un accroissement tendanciel de la demande de logements par les personnes à revenus moyens. Certaines sont bien connues.

- Le principal facteur d'expression de la demande locative des classes moyennes reste cependant l'écart grandissant entre les loyers du secteur libre et du secteur HLM. Le rapport GEINDRE ² a bien montré l'effet solvabilisateur du secteur social par rapport au secteur privé à revenu équivalent puisqu'en 1988 le différentiel de taux d'effort net évoluait de 15,6 % à 4,2 % selon le niveau de revenus.

De 1988 à 1992, la différence de loyers entre le secteur aidé neuf et ceux des nouveaux locataires du secteur libre reste du simple au double. En province, la tendance reste identique même si l'écart est moindre (+ 20 %). Actuellement, malgré une certaine baisse des loyers en région parisienne, notamment en zone centrale, cet écart se maintient à environ 1,5/1,7³.

¹Insee Première n° 313 - mai 1994

² Rapport GEINDRE

³ Comparaison entre le loyer/m² plafond PLI dans l'agglomération de Paris et prix relevés par la FNAIM (Professions Immobilières - septembre 1994 - pages 29 à 30 - Le Marché Locatif.

- La baisse structurelle de l'offre locative dans le secteur locatif privé maintient insatisfaite la demande potentielle. Le caractère critique de cette évolution a été souligné par plusieurs rapports : la part du secteur locatif privé dans l'ensemble des résidences principales est passée de 37,6 % en 1950 à 19% en 1992⁴.
- Les difficultés de l'accession à la propriété accroissent également la demande de locatif intermédiaire. Statistiquement, les acquisitions récentes de logements ont diminué de 16 % entre les périodes 1985/1988 et 1989/1992. Les ménages concernés sont poussés à un arbitrage entre accroissement de leur épargne ou solution locative plus satisfaisante en termes qualitatifs.
- L'accession plus difficile au logement HLM pour les classes moyennes du fait de l'orientation de plus en plus sociale de ce parc, alors que, dans une période récente cette possibilité leur était plus largement ouverte : jusqu'en 1978, la proportion de ménages logés en HLM dont le revenu était inférieur au revenu moyen de l'ensemble des ménages était inférieure à 50 %.
- Corrélativement, la diminution des sorties d'HLM vers l'accession à la propriété peut générer une demande latente de locatif intermédiaire (même si le marché ne peut répondre !).
- L'analyse de la répartition des ménages en France, selon le niveau de leurs revenus, fait apparaître que 28 % se situent entre le plafond de ressources des PLA et celui des PLI, 12,9 % des ménages ayant un revenu supérieur au plafond de ressources des PLI⁵.

A côté de ces facteurs généraux, plusieurs phénomènes plus techniques peuvent également contribuer à l'expression de la demande locative intermédiaire :

- Les besoins de mobilité professionnelle et géographique des cadres.
- La sortie progressive des logements du statut de la loi de 1948.
- L'endettement des ménages durant les années d'euphorie de l'immobilier peut en amener une partie à rechercher des solutions locatives plus adaptées à leur situation financière.

⁴ Insee Première n°313 - mai 1994

⁵ Revue Française des finances publiques n°44 -1993 - Le financement du logement social - LGDJ page 82

- L'inadaptation de l'offre locative neuve peut également jouer : 55 % des logements nouveaux mis en location entre 1985/1988 et 1989/1992 sont des studios et des deux pièces concentrés en région parisienne et dans les grandes villes de province, laissant insatisfaite la demande de logements familiaux.

Ces différents éléments se combinent différemment selon les zones. L'intensité des besoins est plus élevée dans les zones "tendues", caractérisées par une concentration urbaine et un niveau moyen de revenu élevé. C'est dans les agglomérations où les revenus moyens sont le plus élevés (Paris, Lyon, Marseille, Nice) que les tensions sont les plus fortes sur le marché du logement et où la demande de logements intermédiaires pour les classes moyennes est la plus vive.

La région parisienne est exemplaire à cet égard :

- Les ménages à revenus élevés sont plus nombreux dans le locatif social : 31,1 % des ménages locataires HLM disposent de revenus supérieurs aux plafonds PLA contre 18,1 % en province.
- La mobilité HLM est structurellement plus faible : 37 % des ménages y occupent le même logement depuis 10 ans contre 20 % dans les autres régions.
- La construction neuve y est proportionnellement beaucoup plus limitée : 29 666 logements commencés en 1993 dans l'agglomération de Paris sur 252 585 dans la France entière, soit 11,74 % alors que la population de la région parisienne représente 18,91 % de la population française au 1/1/92⁶.
- L'essentiel de l'offre locative nouvelle se situe en province et non dans l'agglomération parisienne qui ne comprend que 19,13 % des logements commencés destinés à la location en 1993, soit 15 557 logements alors que l'Île-de-France accueille annuellement 73 000 habitants de plus depuis 1982.
- L'accession à la propriété y est beaucoup plus difficile qu'ailleurs du fait de la charge foncière.
- Le parc locatif privé ancien de l'agglomération parisienne continue de se contracter sur une longue période malgré un récent redressement.

⁶ Moniteur - 2 septembre 1994 - pages 217 à 219

Ces éléments indiquent nettement que le problème de logement des classes moyennes est d'abord à résoudre dans les zones tendues et dans la région parisienne au premier chef.

L'offre de logements doit en priorité porter sur le logement des familles, c'est-à-dire des ménages avec deux enfants et plus.

1.3 Une demande économiquement ciblée

L'approche, en termes de revenus, de la classe moyenne peut d'abord être esquissée à partir de l'échelle des revenus en France mesurée selon les tranches du barème de l'IRPP.

La cinquième tranche (1993) sur les huit actuelles comprend les revenus de 136 510 F à 222 100 F imposée à 45 %, la sixième ceux de 222 100 F à 273 900 F imposée à 50 % et la septième les revenus supérieurs à ce dernier chiffre.

Il peut être considéré que la tranche 6 et une partie de la tranche supérieure recouvrent la catégorie des classes moyennes. En effet, si la limite haute définissant les revenus dits sociaux peut être estimée à trois fois le SMIC, limite d'éligibilité à l'APL, celle-ci est égale à un revenu net annuel de 173 078 F.

Un autre critère de comparaison peut être pris : les niveaux de ressources ouvrant droit aux logements financés en PLA-CFF et PLI. Au 30/10/94, ils s'élèvent pour Paris et les communes limitrophes :

- pour le PLA-CFF : de 17 496 F à 26 502 F par mois pour un couple avec conjoint inactif, soit un revenu annuel de 209 952 F à 318 036 F,
- pour le PLI : de 20 840 F à 37 218 F pour le même couple avec conjoint inactif, soit un revenu annuel de 250 080 F à 446 616 F, la limite de 37 218 F étant légèrement inférieure à deux fois le plafond PLA-CDC, lequel est fixé à 19 632 F.

Il est donc possible de considérer que les ménages compris dans la catégorie des classes moyennes sont ceux dont les revenus sont supérieurs au plafond de ressource PLA-CDC, allant jusqu'à deux fois ces plafonds.

Il s'agit des ménages dont les revenus leur permettent d'accroître tendanciellement leur taux d'effort jusqu'à un maximum de 30 %, soit un loyer mensuel maximum y compris charges et parking, de 6 900 F à 12 000 F/mois pour les revenus PLI.

1.4 Une demande qualitative spécifique

Les besoins s'expriment également qualitativement. La spécificité de cette catégorie de logements tient d'abord à une sensibilité des demandeurs à la localisation et à l'environnement. L'une des raisons principales du faible succès du dispositif PLI, avant son actualisation récente, réside dans le fait que les contraintes du montage financier ont conduit les maîtres d'ouvrages à rechercher des charges foncières peu élevées, mais leurs emplacements ont été dissuasifs pour la clientèle visée.

Toute action de relance de la construction de logements destinés aux classes moyennes ne peut rester en dehors de ce problème : la localisation de l'offre de logements neufs importe tout autant que son niveau global.

Les standards qualitatifs recherchés sont plus élevés que dans le secteur social. Les progrès dans la qualité de l'habitat ont été très conséquents en France depuis trente ans. Ils ont été obtenus par un effort d'amélioration tant en construction neuve qu'en réhabilitation, auquel les aides publiques ont fortement contribué, mais également grâce aux ménages eux-mêmes dont le pourcentage de dépenses pour l'habitation dans le budget familial global n'a cessé de croître depuis 15 ans. Ce souhait de confort qualitatif accru est nettement exprimé par les classes moyennes.

Il recouvre notamment des normes de surfaces plus élevées. La surface moyenne par personne s'est accrue pour l'ensemble des logements, passant de 28 m² en 1978 à 32 m² en 1988⁷. Cette évolution a conduit notamment à la construction de grands logements dans les programmes financés par les PLI pour satisfaire cette clientèle.

Néanmoins, cette évolution mérite d'être nuancée car il est apparu ces dernières années que la clientèle à revenu moyen avait tendance à opter pour des prestations de meilleure qualité plutôt que pour des surfaces plus grandes, à niveau de loyer identique.

La moyenne à retenir peut donc raisonnablement être de 25 m² par personne, ce qui correspond à un 4/5 pièces aux normes actuelles pour une famille de quatre personnes.

⁷ Rapport F. GEINDRE page 20

Si ces données permettent de définir le type de logement dont le marché devrait être offreur, elles mettent en valeur, de manière sous-jacente, la question du coût de la charge foncière dans l'arbitrage emplacement-prestations-superficie pour l'offre nouvelle de logement adaptée aux revenus moyens.

L'amélioration des modalités de financement implique que parallèlement des dispositifs nouveaux soient conçus pour limiter, autant que faire se peut, l'impact du coût du foncier sur le coût de la construction et donc les loyers.

L'analyse de ces différentes tendances appelle à la recherche de solutions spécifiquement adaptées à la catégorie sociale des classes moyennes.

1.5 Le logement des classes moyennes : quelles perspectives ?

A priori, trois voies peuvent être envisagées pour améliorer la situation des classes moyennes au regard de leurs attentes de logement :

- l'extension des dispositifs d'aide sociale aux classes moyennes,
- le renforcement du soutien à l'offre de logements dans le secteur libre qui bénéficiera également aux classes moyennes,
- la mise en place de dispositifs spécifiques d'aide aux classes moyennes.

a) L'extension des aides sociales est coûteuse et probablement peu efficace

La première idée consiste à favoriser le relèvement des plafonds de ressources des PLA et des PAP de façon à en élargir le bénéfice aux classes moyennes.

Cette solution est coûteuse : elle élargirait le champ d'application de dispositifs faisant l'objet d'aides publiques importantes prévues pour des gammes de loyers et donc des rentabilités beaucoup plus faibles.

Cette mesure nécessite la mobilisation d'une épargne longue et d'aides publiques importantes.

Elle ne répondrait probablement pas aux attentes des catégories classes moyennes qui ne souhaitent pas des logements aux normes HLM.

Enfin et surtout, elle serait socialement injuste, l'offre supplémentaire de logement étant en priorité consacrée aux ménages les plus aisés au détriment des ménages modestes auxquels ces aides sont prioritairement destinées.

- b) L'accroissement de l'offre de logements privés est probablement la meilleure solution sur le long terme, mais elle est trop peu sélective pour garantir une amélioration rapide de la situation des classes moyennes.**

L'amélioration de l'offre de logements dans le secteur libre aurait une action favorable sur le logement des classes moyennes de plusieurs façons :

- directement en accroissant le parc des logements neufs dont une partie serait inéluctablement dévolue aux classes moyennes,
- indirectement, en permettant aux catégories aisées d'accéder à du logement neuf et de libérer un parc de logements anciens adapté au logement des classes moyennes.

On peut cependant craindre que l'offre de logement se fasse prioritairement dans le domaine des logements haut de gamme, plus rentables mais destinés à des ménages aisés. Les effets sur le logement des classes moyennes ne se ferait sentir que très progressivement.

- c) La mise en place de dispositifs spécifiques**

Il semble donc exclu de pouvoir répondre rapidement aux problèmes de logement des classes moyennes sans intervention publique.

En effet, le logement ne peut être totalement considéré comme un bien économique banal. Instrument de régulation sociale, il impose à l'Etat des obligations tutélaires dans le cadre d'une économie de marché. Ainsi, les Pouvoirs publics sont-ils amenés à intervenir directement ou indirectement sur l'offre de logement pour l'adapter à la diversité des situations tout en laissant aux agents économiques leur capacité d'action sur le marché. Le rôle de l'Etat est plus spécifiquement approprié pour assurer la diversité des statuts de l'offre locative afin d'assurer la liberté de choix. En ce sens, une action particulière sur le logement des classes moyennes est tout à fait justifiée. La contrepartie réside dans les financements publics directs ou indirects.

Les solutions doivent être recherchées en développant les dispositifs permettant de favoriser l'offre de logements locatifs privés, mais en l'encadrant pour la réserver en priorité aux classes moyennes confrontées à des problèmes de logement.

L'amélioration de cette offre locative repose en grande partie sur le secteur intermédiaire, générateur d'une offre nouvelle que les mesures envisageables doivent logiquement privilégier. Néanmoins, le secteur ancien existant ne peut être négligé. Plusieurs propositions le concerneront.

Les perspectives d'amélioration sont à rechercher dans la mobilisation de l'épargne privée pour le financement des logements destinés aux classes moyennes avec, corrélativement, la mise au point de mesures incitatives; et dans le maintien d'un dispositif de financement plus institutionnel donnant aux Pouvoirs publics la capacité d'intervenir en politique contra-cyclique pour compenser éventuellement les aléas de production sur le créneau du locatif intermédiaire.

2ème PARTIE

ACCROITRE LA MOBILISATION DE L'EPARGNE POUR LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF POUR LE LOGEMENT DES CLASSES MOYENNES

L'Etat a recouru à deux grands moyens pour faire évoluer le financement du logement depuis la fin de l'après-guerre : le recours à l'épargne, le développement du crédit aux particuliers. Aussi, avant de proposer des mécanismes incitatifs complémentaires ou alternatifs aux systèmes existants, convient-il rapidement de rappeler les transformations du système financier du logement et l'accroissement du rôle de l'épargne.

EVOLUTION DU FINANCEMENT DU LOGEMENT : VERS L'INTERVENTION PRINCIPALE DU MARCHE

A l'intervention massive de l'Etat, d'inspiration Keynesienne, dans le financement du logement a succédé la débudgétisation des aides et la mise en place de circuits privés de financement faisant appel à l'épargne, puis une ouverture croissante au marché financier avec la redéfinition du financement du logement social, la réforme du marché hypothécaire et la création d'instruments nouveaux : la titrisation des créances.

Cette évolution très profonde se caractérise schématiquement par :

- le désengagement progressif de l'Etat
- le renforcement du rôle du marché

Le passage se fait donc d'un système de financement du logement sur ressources budgétaires et de l'Institut d'émission dans lequel l'Etat assure la transformation de l'épargne à un financement sur ressources d'épargne et monétaires avec la transformation de l'épargne effectuée par les établissements de crédits.

Ce changement de politique s'est accompagné d'un recours massif au crédit pour les particuliers.

Cette évolution s'est faite en trois étapes :

- 1950-1965** **Intervention décisive des pouvoirs publics avec les crédits budgétaires.**
- 1966-1977** **Désengagement progressif de l'Etat** avec la débudgétisation des crédits accordés au secteur aidé, la suppression du financement de la Banque de France et l'accentuation du caractère social de l'intervention de l'Etat.
- 1978 et après** **Banalisation du financement du logement par sa participation à l'économie de marché.**

Cette phase est issue des réflexions de la Commission BARRE (1975), reprises partiellement par la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, notamment avec l'institution de l'aide personnalisée au logement (APL).

Les modifications des techniques de financement du logement aboutissent à la prépondérance des ressources d'épargne dans les nouveaux financements.

Les résultats de cette évolution conceptuelle et technique dans le financement du logement sont très significatifs.

- Le désengagement de l'Etat est manifeste. Corrélativement, en 1984, la loi bancaire banalise le statut des différents types d'établissement de crédit :
 - . le nombre des logements aidés dans le total des logements commencés est passé de 80 % en 1955 à 28,6 % en 1990,
 - . la part des prêts aidés dans l'ensemble des crédits nouveaux au logement est passée de 56,3 % en 1955 à 9,6 % en 1990.
- Les flux de financement du logement ont connu une mutation complète :
 - . Les crédits publics représentent 80,4 % du financement en 1950 et 2,8 % seulement en 1992.
 - . Les ressources d'épargne constituent 4,3 % du financement en 1950 et 35 % en 1992.
 - . les ressources à court terme passent de 15,3 % en 1950 à 62,2 % en 1992.

Enfin, l'endettement des ménages par les crédits à l'habitat, corrélatif à ces évolutions, a progressé fortement : la part des ménages dans les nouveaux crédits au logement passe de moins de la moitié en 1964 à près des 4/5e au début des années 80 pour redescendre aux 3/4 dans le début des années 90.

Ces transformations fixent le cadre de la réflexion sur l'appel à l'épargne pour financer une catégorie spécifique de logements : ceux des classes moyennes.

La première contrainte tient à l'ouverture du financement du logement à l'universalité des établissements financiers, objectif voulu par les deux lois de 1977 et de 1984. L'essentiel des crédits au logement étant déréglementé, c'est le marché qui affecte les flux. **Aussi spécialiser un financement signifie revenir sur cette orientation de principe de découplage de l'épargne.**

La seconde contrainte tient à la différenciation possible d'une épargne affectée ne pouvant se réaliser que par un soutien spécifique hors marché, c'est-à-dire provenant soit d'un avantage fiscal particulier, soit d'une prise en charge d'un coût par les fonds publics. Les difficultés à réaliser l'équilibre budgétaire actuellement impliquent que des compensations soient prévues par diminution d'avantages existants dans d'autres secteurs.

Accroître le recours à l'épargne pour le financement du logement locatif des classes moyennes revient à répondre à deux questions :

- **Comment orienter les flux d'épargne vers le financement du logement des classes moyennes ?**
- **Encourager les ménages à recourir au crédit est-il envisageable pour atteindre l'objectif recherché ?**

2.1 L'accroissement de l'aide aux crédits des particuliers n'apparaît pas pertinent

Le système français de financement du logement a longtemps privilégié l'aide à l'endettement -par la bonification d'intérêt- avant de développer l'aide à l'épargne avec l'institution de l'épargne logement. La banalisation des prêts a quasiment fait disparaître ce type d'intervention.

Envisager, dans la perspective d'un financement spécifique au logement des classes moyennes, de revenir sur l'aide à l'endettement pour favoriser l'investissement locatif implique :

- d'inciter les ménages à recourir au crédit de manière accrue, en évitant les phénomènes de surendettement déjà constatés par le passé,
- d'assurer le refinancement de ces prêts par le marché hypothécaire.

L'appétence des ménages pour le recours au crédit s'accroît dans trois situations :

- a) une inflation suffisante pour gommer le coût du crédit : la politique financière suivie par les pays européens est à l'inverse de cette hypothèse,
- b) des taux longs faibles mais les moyens d'actions des autorités nationales sont limités pour obtenir dans les économies ouvertes actuelles une stabilisation, si ce n'est une baisse, de ces taux,
- c) la couverture du différentiel de taux entre le marché et le taux administré. Il s'agit bien là de la seule voie possible. S'y engager implique de remettre en cause les orientations de la loi de 1977 laquelle a visé à supprimer la bonification. La décision d'affecter à nouveau des ressources budgétaires à ce type d'intervention nécessite une orientation politique préalable sachant que la mise en oeuvre technique ne pose pas de difficulté. Ce renversement d'orientation, s'il était envisagé, doit l'être en considération de deux éléments peu favorables.

- l'accroissement des difficultés des établissements bancaires:

De façon générale, les établissements financiers ont vu leurs créances immobilisées ou douteuses progresser de façon très marquée : + 17,6 % en 1991, + 34,6 en 1992 pour atteindre 432 MdsF dont 300 MdsF pour l'immobilier. L'accroissement des encours de crédits à l'immobilier a été beaucoup plus rapide que celui des autres crédits.

85 % des engagements ainsi contractés sont affectés à la France dont les 2/3 à l'Ile-de-France.

Cette situation a eu un impact sur les ratios Cooke des banques et a conduit à un resserrement du crédit immobilier rendant plus cruciaux encore la mobilisation des fonds propres par les investisseurs et les problèmes de financement de l'immobilier.

- Une mauvaise orientation de l'épargne:

les créances immobilières des banques représentent encore, selon la commission bancaire, environ 500 MdsF dont 59 % dans l'immobilier d'entreprise et 41 % dans l'immobilier d'habitation'.

Dans ce contexte un retour à une bonification d'intérêt ne pourrait se concevoir et se justifier que pour un objectif déterminé et pour un temps limité.

Mais compte tenu de la conjoncture, avec la persistance de taux longs fortement positifs, une tension sur les finances publiques requérant une sélection accrue des interventions de l'Etat et le faible rendement du marché locatif, l'usage de ce moyen n'apparaît guère adapté.

En effet, pour être efficace, il faudrait ouvrir largement son accès avec les risques de fragilisation des emprunteurs que cela impliquerait. A l'inverse, en restreindre l'éligibilité en la conditionnant à la solidité des garanties financières limitera l'impact de cette mesure.

En outre, sur un plan plus général, il n'est pas certain que l'opinion publique comprenne vraiment la rationalité d'une aide au crédit, c'est-à-dire à l'endettement, alors que la perception globale par les ménages de leur situation actuelle est plutôt celle de difficultés. Une mesure de cet ordre pourrait être facilement interprétée comme une aide aux ménages les plus aisés.

2.2 Le redéploiement de l'épargne-logement ne peut avoir qu'une efficacité limitée

Parmi les instruments d'épargne, un rôle clé est joué par l'épargne-logement dont le mécanisme prévoit deux modalités d'investissement :

- investissement direct par l'épargnant à l'issue de la période de détention,
- utilisation de fonds en attente d'emploi de l'épargne-logement à des emplois immobiliers dont les affectations sont prévues :
 - . prêts conventionnés ou hypothécaires pour les résidences principales,
 - . billets à ordre négociables sur le marché hypothécaire,
 - . obligations et bons du CFF
 - . prêts pour travaux d'économies d'énergie pour l'habitation principale,
 - . obligations émises par un organisme agréé.

Deux mesures techniques pourraient être envisagées :

- modifier cette liste pour affecter un quota de l'épargne-logement au financement de logements intermédiaires,
- orienter les emplois actuels sur le locatif intermédiaire : ainsi par exemple, l'achat de billets à ordre ou d'obligations pourrait être conditionné par la mise en place, par les organismes bénéficiaires, des financements pour des opérations de locatif intermédiaire.

Ceci étant, leur mise en oeuvre pourrait se révéler délicate. L'emploi des fonds de trésorerie de l'épargne-logement devrait répondre à des besoins à court terme et non à une politique plus structurelle. Les établissements financiers concernés peuvent ne pas être directement à la source des financements requis pour le locatif intermédiaire. Enfin, la révision de la liste des emplois va être limitée, seuls les prêts pour l'économie d'énergie devenus moins indispensables maintenant pouvant éventuellement être remplacés par des prêts spécifiques au logement intermédiaire destinés aux investisseurs.

Mobilisable à court terme, ce qui en fait son principal intérêt, le redéploiement des fonds en attente d'emploi de l'épargne-logement peut se révéler d'une efficacité limitée. Il mériterait cependant une étude de faisabilité détaillée.

2.3 Favoriser la constitution d'une épargne préalable spécifique

L'objectif recherché est de créer un flux d'épargne longue, additionnel à ceux existants, orienté sur le financement du logement des classes moyennes. Cela revient à offrir aux épargnants de nouveaux outils d'épargne attractifs en terme de placement financier et évitant -autant que faire se peut- des simples transferts d'épargne déjà constituée.

Plusieurs options alternatives sont envisageables :

a) **Création d'un "Super Livret A"** permettant à l'épargnant d'augmenter ses dépôts jusqu'à un plafond déterminé avec une durée de dépôt minimale pendant laquelle le niveau d'épargne doit être stable avec sortie obligatoire en investissement direct ou indirect (achat de pierre-papier spécialisée) dans le logement locatif intermédiaire. En contrepartie, plusieurs possibilités de bonus sont possibles outre la défiscalisation:

- bonification du taux d'intérêt financée par les résultats du placement des fonds des notaires, le différentiel de taux étant la variable d'arbitrage dominante pour l'épargnant (dépôts à la Caisse des Dépôts et Consignations ces fonds dégagent des résultats de l'ordre de 2 MdF),
- exonération fiscale des revenus de l'investissement locatif réalisé avec cette ressource, pendant une durée à fixer, de manière à ce que l'effet de cet avantage soit équivalent au précédent.

La situation de la collecte du livret A rendant plus tendu le financement du logement social, un mécanisme similaire peut se concevoir avec d'autres livrets.

b) **Création d'un "CODEVI Logement Intermédiaire"**

L'idée est de créer un produit d'épargne inspiré de l'actuel CODEVI pour ses emplois, mais affecté au financement du logement des classes moyennes avec un dispositif comprenant :

- un plancher de dépôt lequel devrait être assez élevé,
- une durée minimale ne pouvant être inférieure à 8 ans (durée déjà en vigueur pour d'autres épargnes),
- un avantage rendant le produit attractif.

Cette proposition a le mérite de la simplicité et de la facilité de gestion. Son attractivité devrait être évaluée.

c) Amélioration du "Plan d'épargne-logement" pour le financement du logement intermédiaire.

Il s'agirait de susciter une épargne supplémentaire en offrant aux titulaires du PEL et aux nouveaux souscripteurs la possibilité d'accroître leurs dépôts pendant la durée de détention du PEL, en contrepartie d'avantages spécifiques.

Actuellement, la durée de détention maximum est de 10 ans. Il peut s'écouler 6 ans entre la fin du plan d'épargne de 4 ans et le délai ultime d'emploi des fonds.

Il est donc possible d'offrir la possibilité de porter l'épargne à un plancher supérieur, en contrepartie d'un coefficient multiplicateur de prêt plus élevé et d'une prime plus forte en cas d'investissement dans le locatif intermédiaire.

Les titulaires de PEL se trouvant sans projet d'investissement au bout de la première durée normale de 4 ans trouveraient là une opportunité valorisante pour leur épargne.

L'attractivité du mécanisme mérite d'être renforcée. En effet, une durée d'immobilisation de 10 ans est longue, et peut-être dissuasive face à d'autres placements plus liquides et plus souples. Aussi devrait-il être envisagé un avantage fiscal pouvant résider dans l'exonération d'impôt sur les revenus de l'investissement locatif pendant 5 ans.

A titre d'exemple, le tableau ci-dessous illustre le dispositif :

	P.E.L.	P.E.L. Intermédiaire
Dépôts : durée minimum maximum	4 ans 400.000	6 ans supplémentaires 250.000/300.000 suppl.
Taux de rémunération	5,25 %	5,25 %
Rémunération maximum	égale aux intérêts acquis	idem
Plafond de la prime d'Etat	10.000 F avec 10 % par personne à charge dans la limite de 1.000 F	5.000 F supplémentaire avec 10 % par personne à charge dans la limite de 1.000 F
Prêt :		
• montant maximum	600.000 F	850.000 F
• durée	2 à 15 ans	2 à 15 ans
• taux	5,54 %	équivalent à : • 5,54 % sur la somme de 600.000 F • 5 % sur la somme de 250.000 F
Intérêt des dépôts	défisicalisé	défisicalisé
Sortie du plan	invest. direct ou indirect en logements	invest. direct ou indirect en logements intermédiaires
Intérêt de l'investissement locatif	fiscalisé	défisicalisé/5 ans

Ceci étant, l'obstacle à la création d'un produit de ce type est dans le risque de refus des autorités monétaires qui ont déjà rejeté le projet de création d'une épargne logement adaptée aux copropriétés. Le problème provient de la fragilité du système global de l'épargne logement tenant au risque de déficit de trésorerie pour l'établissement de crédit. **La solution pourrait être d'autoriser les provisions en franchise d'impôt sur le risque de pertes, solution refusée jusqu'alors par la Direction Générale des Impôts et le Conseil d'Etat.**

Quelle que soit la traduction effective de ces propositions, plusieurs points seraient à prendre en compte :

- Evaluer l'attractivité de ces produits d'épargne par rapport aux autres opportunités offertes par le marché pour éviter deux risques éventuels :
 - . un trop fort drainage vers l'immobilier intermédiaire susceptible de produire une offre excédentaire à terme,
 - . une trop faible attractivité.
- Etudier la conciliation des différents dispositifs envisagés avec le mécanisme QUILES-MEHAIGNERIE.
- Concevoir des mesures limitées dans leur durée pour éviter la cristallisation de montages immobiliers pouvant à terme fausser les données du marché. Il s'agit, en matière de logements intermédiaires, de répondre d'abord à un besoin de moyen terme dont l'intensité ne sera pas la même dans le temps, les évolutions de la dynamique économique pouvant modifier la nature et l'intensité de l'offre. Il est flagrant de constater que la demande de logements intermédiaires est apparue plus nettement avec la crise économique.

2.4 Rendre plus attractive la propriété immobilière indirecte (Pierre-Papier)

Les formules existantes de "pierre-papier" ont pour objectif, comme toute procédure de titrisation, de transformer des actifs en titres négociables et par là de trouver de nouveaux investisseurs pour ces actifs.

Il y a donc un triple passage :

- d'un actif physique à un actif dématérialisé,
- de l'investisseur propriétaire d'un bien immobilisé à des investisseurs propriétaires de titres financiers négociables plus facilement,
- d'un investissement à long terme à un investissement à court terme.

Deux formules existent déjà pour l'immobilier : les SII et les SCPI. Elles se sont développées surtout dans le secteur de l'immobilier de bureaux et des bâtiments d'entreprises. Dans le secteur de l'investissement locatif de logement leur succès n'est pas à la hauteur de leur intérêt. Dans la perspective d'un accroissement du secteur locatif intermédiaire pour les classes moyennes, une relance de ces deux instruments est à faire.

a) Redynamiser les sociétés immobilières d'investissement

Créées par la loi du 15 mars 1963, elles avaient pour but de permettre d'attirer l'épargne individuelle et de constituer de grandes sociétés immobilières. Sociétés anonymes pouvant être cotées, leur objet exclusif est l'exploitation d'immeubles locatifs à usage d'habitation.

Des avantages fiscaux attractifs leur avaient été progressivement conférés :

- Exonération de l'I.S. pour la fraction du bénéfice net provenant de la location ou du placement des sommes en attente d'emploi, en contrepartie 85 % des bénéfices devaient être distribués pour éviter de constituer des réserves en franchise d'impôt.
- Exonération des droits de mutation à titre gratuit lors de la première transmission des actions de SII.
- Exonération de taxes foncières pendant 25 ans suivant l'achèvement des travaux.
- Le revenu des SII ouvrant droit à une exonération d'impôt sur 20 % du dividende.

Ces sociétés connurent un vif succès. En 1990, leur capitalisation boursière atteignait encore 23 MdF, soit 1,25 % de la capitalisation boursière totale. Mais en dix ans environ, leurs avantages ont été remis en question et leur statut fiscal banalisé avec parallèlement une ouverture aux allègements QUILES-MEHAIGNERIE. Cette discontinuité explique pour partie la désaffection des épargnants.

Le Groupe de Travail est favorable à la relance de ce type de sociétés car elles offrent des conditions de rendement favorables et surtout peuvent être très orientées sur le logement locatif pour les classes moyennes.

Les conditions de leur relance pourraient être :

- Un objet social exclusif sur l'exploitation de logements sans possibilité d'incorporer d'autres produits immobiliers à risque.
 - Un statut fiscal stable, identique à celui d'origine, permettant d'asseoir un service de dividende intéressant, de l'ordre de 5/6%, tel que celui servi par les ex SII spécialisées en logement figurant sur le règlement mensuel.
 - Des contreparties en terme de niveaux de ressources pour centrer ces outils sur la clientèle ciblée, avec possibilité de dérogation ouverte pour assurer une petite diversité d'occupation avec des hauts revenus facteurs d'accroissement de la rentabilité et de diminution des risques locatifs. La politique des loyers par contre ne serait pas encadrée.
 - Agrément des sociétés.
 - Maintien de l'apport de la participation des employeurs à l'effort de construction tel que prévu par les décrets de 1975 et 1976 avec possibilité pour les filiales de titre V des collecteurs d'être agréées.
 - Une disposition statutaire sur la proportion de leur flottant pour assurer la liquidité des titres.
- b) **Faire des "SCPI Logement Intermédiaire" le dispositif efficace d'appel à l'épargne privée en améliorant son dispositif.**

Créées par la loi du 31 décembre 1970, les SCPI ont pour objet exclusif l'acquisition et la gestion d'un patrimoine immobilier locatif. Autorisées à faire appel publiquement à l'épargne, elles ont été dotées d'un statut protecteur des droits des épargnants-associés.

La caractéristique principale des SCPI tient à leur appartenance à la fois à l'univers immobilier par les dispositions fiscales en faveur de l'immobilier -et à celui des titres mobiliers- la part de SCPI devant s'échanger sur un marché secondaire pour assurer une certaine liquidité des titres.

Le succès de la formule est incontestable. En quatorze ans, de 1980 à 1994 elles sont passées de 58 à 289. Au 30 juin 1994, elles détenaient plus de 7 millions de m² et leur capitalisation boursière représentait 90,2 MdF. Leur collecte annuelle nette 1993 s'est élevée à 3 MdF ².

² Institut de l'Epargne Immobilière

Plusieurs remarques sont à faire sur cette évolution :

- Un investissement faible en immobilier d'habitation : 6,41 % des surfaces acquises depuis 1970, le reste étant des locaux d'activité avec une majorité de bureaux (49,62 % des surfaces), la cause résidant dans le taux de rendement plus élevé dans ce secteur jusqu'à une date récente.
- Une répartition géographique équilibrée des SCPI parce que si 75,72 % du patrimoine des SCPI est situé en Province - Paris ne représentant que 11,87 % des surfaces acquises - le partage région parisienne/province en nombre de SCPI est à peu près égal : 35,53/40,19 % (les autres SCPI sont localisées dans les DOM-TOM). Il serait intéressant d'établir un rapprochement avec l'origine géographique de l'épargne pour connaître si les SCPI sont un bon moyen de mobilisation de l'épargne de proximité.
- Un élargissement des catégories de SCPI du fait du bénéfice en leur faveur des dispositions fiscales applicables au logement locatif : après les SCPI "Malraux" apparues dès l'origine, des SCPI "Méhaignerie" furent constituées. L'effet de ces dernières sur l'investissement locatif dans le logement a été patent puisqu'entre 1987 et 1989, il représentait une moyenne de 16,7 % de la collecte des SCPI.

Ce dernier constat incite à maintenir cet outil d'épargne dans la perspective du financement du logement intermédiaire quitte à renforcer cette spécialisation.

Plusieurs voix se sont élevées pour remettre en cause le dispositif. Des éléments techniques sont avancés : le marché secondaire n'a pas de véritable existence, les solutions de sortie des SCPI après six ou douze ans ne sont pas satisfaisantes, les charges d'entretien après douze ans vont venir grever la rentabilité et accentuer les difficultés de sortie des SCPI. Mais la raison principale tient à l'attrait fiscal devenu prépondérant, l'objectif initial de collecte de l'épargne se trouvant amoindri : les SCPI seraient devenues un pur produit fiscal grâce aux avantages QUILES-MEHAIGNERIE. Cet avantage ne pouvant être pérennisé pour éviter un risque de déviation fiscale accrue et son effet sur le rendement global de l'impôt, le débat actuel porte sur l'éventuelle suppression du QUILES-MEHAIGNERIE et donc des SCPI concernées, soit dans le cadre d'un réaménagement global de la fiscalité immobilière, soit dans l'unification du secteur, les SCPI étant incorporées dans les sociétés foncières cotées.

Ce problème est à examiner avec grande attention car ses implications négatives peuvent être fortes.

- Les raisons techniques ne sont pas dirimantes, des améliorations correspondantes pouvant être conçues.
- La raison fiscale implique une réforme à long terme, or les besoins à couvrir, que les SCPI-Logement satisfont en partie, sont immédiats. Il faut donc éviter de créer des problèmes supplémentaires dans ce secteur au nom d'un mécanisme global dans l'avenir : 1,6 MdF de collecte SCPI représente environ entre 3 200 et 4 500 logements/an (en partant d'un financement assuré à 50 % par les SCPI et 50 % par d'autres ressources -1 % et emprunts- à un prix moyen de 700 000 F à 850 000 F par logement).
- Les solutions fiscales alternatives, en particulier le régime des sociétés foncières cotées, reposent sur des principes d'allègements fiscaux similaires : la novation envisagée est donc limitée.

Dans ces conditions, dans l'attente d'une révision de l'ensemble du système fiscal applicable à l'immobilier, il paraît préférable de laisser subsister le système existant pour les SCPI avec des améliorations techniques pour celles qui consacrent leurs investissements au logement des classes moyennes, c'est-à-dire acceptent des contraintes de limitation de loyer et donc de rendement.

Les améliorations du montage actuel sont à rechercher dans trois directions :

- a) ***Recentrage des aides QUILES-MEHAIGNERIE sur le logement intermédiaire par :***
- . Réduction ou suppression des aides pour les petits logements afin de favoriser la production de logements familiaux.
 - . Introduction concomitante d'une clause de "familialisation" de l'aide en ajoutant aux plafonds de ressources un montant forfaitaire à partir du 2^e enfant et évoluant en fonction de la composition de la famille.

- . Modulation géographique de l'aide QUILLES-MEHAIGNERIE pour tenir compte de la dispersion des revenus et des prix selon les zones, les plafonds de ressources devant être également adaptés. Cette redéfinition des zones est particulièrement nécessaire en région Ile-de-France.
- Extension du dispositif à l'achat de logements anciens par les SCPI destinés aux logements intermédiaires des classes moyennes. S'il est vrai que la réduction d'impôt n'a pas pour but de refinancer des opérations déjà réalisées -ce à quoi pourrait être assimilé l'achat de logements anciens- la faculté d'intervenir dans ce secteur peut se concevoir dans l'optique d'une sauvegarde d'ensemble de l'immobilier urbain, pour en éviter la dégradation dans le cadre de la politique de la ville et du maintien d'une diversité de l'habitat.

b) Revaloriser l'attractivité des SCPI-Logement Intermédiaire

Les professionnels considèrent que l'avantage fiscal attaché à ces SCPI peut ne pas être assez discriminant, les SCPI étant susceptibles de privilégier le logement libre eu égard à la contrainte de limitation des loyers pour le logement intermédiaire. L'apport de 5 % supplémentaire ne compense pas le différentiel de loyer accepté. D'où l'idée de compenser les contraintes plus fortes par un accroissement du taux en passant de 15 à 18, voire 20 % ou d'aligner la fiscalisation des plus-values immobilières sur celle des valeurs mobilières pour les parts de SCPI intervenant sur le logement intermédiaire.

Une autre préconisation est faite de revenir, pour les SCPI-Logement Intermédiaire seulement, à un taux de 35 % d'abattement annuel sur les revenus fonciers tel que pratiqué à l'origine.

La mise en place éventuelle de ces mesures nécessite une évaluation préalable de leur impact.

c) Organiser durablement le marché secondaire des SCPI

Les améliorations envisageables visent d'une part, à donner plus de fluidité à ce marché pour l'instant peu actif et d'autre part, à conférer une sécurité de reprise à l'investisseur personne physique. Cette sécurité ne peut se concevoir qu'après une durée minimale de détention, et en contrepartie d'un coût devant être supporté par l'investisseur initial. Ceci se traduit par une décote sur le prix de cession de la part avec transfert de l'avantage fiscal à l'acheteur, à due proportion de la durée de détention restant à courir. Pour plus de simplicité, techniquement, la décote du titre devrait incorporer ces deux éléments et être prévue dès le départ afin de garantir la transparence.

L'annexe I indique les avantages attendus de cette proposition et le contenu technique des améliorations envisageables.

d) Améliorer les conditions de gestion

Les gestionnaires ont déjà attiré l'attention de l'administration fiscale sur la difficulté engendrée par la règle de l'article 199 decies B du Code Général des Impôts, laquelle fixe à six mois le délai d'affectation de la collecte à l'investissement locatif. Or, le cycle de production du logement intermédiaire est notoirement plus long que celui du logement libre, compte tenu de ses contraintes spécifiques. Il serait approprié d'aligner à nouveau ce délai sur celui des investissements locatifs réalisés dans le cadre des articles 199, nonies, decies et decies B, soit un an, avec éventuellement l'ajout d'une clause indiquant que la SCPI ne peut émettre de nouvelles parts tant que 75 % d'une collecte précédente n'ont pas été totalement affectés (règle existant dans le dispositif "MEHAIGNERIE" classique).

2.5 Mettre à l'étude des dispositifs complémentaires

Dans une perspective de moyen et long termes, il est recommandé de prévoir des dispositifs en alternative permettant de concourir aux objectifs recherchés de manière complémentaire pour asseoir l'effet d'une politique, afin d'éviter les effets toujours possibles d'une dérive technique des systèmes en place.

Deux types de propositions peuvent être articulées à ce titre :

a) Orienter l'affectation des formes d'épargne collectives vers le logement des classes moyennes

La première possibilité concerne l'affectation des fonds d'épargne d'entreprises. L'investissement dans le locatif pour classes moyennes pourrait être favorisé en offrant à la sortie de la période d'épargne un avantage à déterminer. L'investissement se ferait :

- soit directement par le salarié épargnant,
- soit indirectement par financement d'une société spécialisée.

L'avantage serait financé par affectation d'un pourcentage de l'I.S. payé par l'entreprise. Le recours à l'intervention d'une société intermédiaire serait à privilégier car, soumise à la TVA, elle permettrait un retour final compensant la perte d'I.S.

La seconde hypothèse à envisager est l'utilisation des fonds de pension -devant prochainement voir le jour- pour partie au financement du locatif intermédiaire. Le système pourrait, dans ses modalités, prévoir le versement de rentes assises sur le revenu locatif. Le dispositif précis sera à examiner dès que seront connues les modalités de constitution de ces fonds.

b) Concevoir de nouveaux outils de titrisation pour attirer de nouveaux investisseurs vers l'investissement locatif intermédiaire.

Bien que la gamme des instruments de drainage de l'épargne soit déjà large, il est encore possible d'étudier la création de sociétés immobilières patrimoniales par actions. En effet, plusieurs mécanismes peuvent permettre d'attirer de nouveaux investisseurs :

- la segmentation des marchés pouvant générer des produits nouveaux ayant des profils risque/rendement tels qu'ils répondent à des besoins spécifiques de certaines catégories d'investisseurs,
- la baisse du risque de l'investissement par la mutualisation du type fonds commun de créances avec établissement de mécanismes de garantie.

Deux types de sociétés peuvent être encouragées dans la perspective d'une spécialisation pour le logement des classes moyennes :

- les sociétés en commandite par actions de propriété d'immeubles (SCAPI) qui cherchent à organiser un marché en bourse où peuvent s'échanger des titres. La SCAPI a pour objet de détenir et gérer un seul et unique immeuble dont la propriété est représentée par des titres émis lors de l'apport. Ces sociétés distribuent intégralement le revenu net de frais,
- la société foncière amortissable qui cherche à donner aux investisseurs une disponibilité des capitaux à partir d'actifs peu liquides. L'objet de la société est de gérer un patrimoine immobilier en organisant la rotation régulière de ces actifs. La restitution du revenu et du produit de ces actifs aux actionnaires est totale. La disponibilité des capitaux investis est assurée par la cotation en bourse des titres.

Bien conçues et utilisées, ces deux formules peuvent accroître la venue sur le marché immobilier de nouveaux investisseurs. Cependant, une question préalable est à examiner : celle de la concurrence avec les autres produits d'appel à l'épargne. Pour être attractives, ces formules de sociétés de patrimoine, spécialisées dans le logement, devraient assurer un rendement moyen similaire aux autres placements immobiliers en dividende. Eu égard à la rentabilité plutôt faible du secteur logement, cet objectif ne peut être atteint qu'à l'aide de dispositifs spécifiques financiers ou fiscaux, ce qui l'alignerait sur les autres produits.

Le faible développement des SCAPI indique les limites du dispositif.

Ceci étant, le Groupe de Travail recommande une étude attentive de ces deux formules pour en évaluer l'intérêt car elles sont potentiellement porteuses d'un accroissement des investisseurs individuels dans l'immobilier.

Améliorer l'offre de logements locatifs pour les classes moyennes postule, en première analyse, une mise sur le marché de 30/35 000 logements par an.

La mobilisation de l'épargne privée constitue le moyen essentiel à la réalisation de cet objectif.

A l'issue de l'analyse des mesures envisageables, le Groupe de Travail préconise de prendre en considération en priorité les propositions suivantes, pouvant être mises en oeuvre à court terme :

- création d'un instrument du type CODEVI pour le logement intermédiaire ou amélioration du PEL,
- relance des sociétés immobilières d'investissement,
- amélioration du dispositif SCPI.

A plus long terme, le moyen vraisemblablement le plus adapté au soutien du financement du secteur locatif intermédiaire réside dans l'affectation d'une partie des fonds de pension à cet investissement.

Le corollaire à ces mesures est de définir les clauses incitatives permettant de faire de l'investissement dans le locatif intermédiaire un placement équivalent à d'autres, en terme de rendement.

3ème PARTIE

AMELIORER LE RENDEMENT DE L'INVESTISSEMENT IMMOBILIER PAR LA FISCALITE

La problématique du rendement de l'investissement immobilier est bien connue :

- La performance globale, avant impôt se situe entre 2,5 et 3,5 % sur le long terme, inférieure de 1 à 1,2 % à celle des valeurs mobilières hors périodes exceptionnelles comme entre 1980 et 1989.
- Cette performance ne repose que sur les plus-values, le rendement locatif étant largement absorbé par les frais de gestion, la fiscalité, l'incidence des droits de mutation et une revalorisation du loyer inférieure à l'inflation¹.
- L'incidence de la fiscalité sur les biens immobiliers abaisse son rendement de deux points, voire plus, pour l'immobilier d'habitation selon le taux marginal d'imposition alors que cette baisse n'est que de 0,8 à 1,3 point pour la fiscalité des actions et obligations. Par contre, le dispositif QUILES-MEHAIGNERIE permet la réalisation de performances analogues à celles des valeurs mobilières.

Les améliorations possibles pour rendre l'investissement immobilier attractif pour le secteur intermédiaire peuvent être recherchées par l'accroissement soit du rendement annuel de l'investissement, soit de la plus-value.

Le Conseil National des Impôts a formulé trois orientations pour recadrer la fiscalité immobilière :

- Mettre en place une fiscalité fondée sur une vision plus économique de l'immobilier urbain,
- Une fiscalité moins interventionniste,
- Une fiscalité dont l'évolution devrait être mieux maîtrisée.

La fiscalité de l'immobilier urbain - XIIe rapport du Conseil des Impôts - J. O. 1992

La traduction effective de ces orientations en dispositifs précis est nécessaire à long terme pour sécuriser l'investissement immobilier et recréer un climat de confiance, notamment en ce qui concerne :

- L'élaboration d'un véritable statut fiscal stable pour le secteur locatif privé, ce qui impliquerait de le traiter selon le régime des bénéficiaires industriels et commerciaux (B.I.C.)
- La réduction prioritaire des droits de mutation, obstacle sérieux à la transmission des actifs immobiliers et à la mobilité géographique et professionnelle des cadres.

Dans cette perspective, le Ministre du Logement s'est récemment engagé sur l'objectif du rétablissement de la neutralité fiscale entre placements immobiliers et mobiliers par la signature d'une convention d'objectifs avec l'Union Nationale de la Propriété Immobilière.

L'ensemble de ces éléments concourt à la satisfaction d'une production accrue de logements pour les revenus moyens.

A plus court terme, plusieurs dispositions pourraient être étudiées.

3.1 Maintenir les mesures QUILES-MEHAIGNERIE et étendre leur bénéfice au secteur ancien.

Le système QUILES-MEHAIGNERIE applicable à la construction neuve est le seul à égaliser tendanciellement le rendement des investissements immobiliers et mobiliers. Il est également indispensable au montage SCPI examiné en 2ème Partie du présent rapport. Il est donc proposé de le maintenir après 1997.

Son remplacement ne pourrait se concevoir que par une formule alternative offrant le même degré d'incitation. La formule de l'amortissement immobilier telle que pratiquée en Allemagne peut être intéressante à examiner.

Le poids de la fiscalité immobilière a été l'une des causes principales de la diminution du parc locatif privé depuis les années 1970. Un point particulier mérite attention à propos du secteur ancien : la faiblesse de sa performance en terme de rendement -ce secteur n'étant pas éligible au dispositif QUILES-MEHAIGNERIE- a entraîné une mutation du parc privé. Les bailleurs s'en sont retirés de manière accélérée pour se reporter, pour partie, sur le locatif neuf afin de profiter de l'avantage fiscal². Mais cette mutation s'est traduite par une surproduction de petits logements.

² La fiscalité de l'immobilier urbain - XIe rapport du Conseil des Impôts - J.O. 1992

Il paraît donc approprié de prévoir une mesure d'incitation fiscale équivalente au dispositif QUILES-MEHAIGNERIE pour favoriser la conversion des logements anciens au profit des classes moyennes, notamment pour des logements familiaux de 4/5 pièces, de la même façon que son extension a été proposée pour la transformation des bureaux en logements par le rapport DARMON.

Cette orientation permettrait de faire face pour partie au problème de la rareté de l'offre foncière et au problème de localisation des programmes immobiliers.

Il faut cependant éviter les dispositifs d'aide trop généraux qui entraîneraient un effet d'aubaine au profit des actuels bailleurs pratiquant des loyers intermédiaires.

Les aides accordées dans ce cadre devraient donc être soumises à certaines conditions qui pourraient être :

- travaux de réhabilitation suffisants pour justifier qu'il s'agit d'une offre nouvelle de logement,
- conditions de confort et taille des logements suffisantes pour être adaptées à la demande des classes moyennes,
- absence d'automatisme des aides, ce qui signifie un agrément des opérations ; ce dernier point est nécessaire pour satisfaire aux exigences de localisation de logements.

Dans cette optique, au-delà des possibilités d'aides dérogatoires existant actuellement, une véritable priorité pourrait être donnée aux aides de l'ANAH pour la rénovation des logements locatifs à vocation intermédiaire.

3.2 Améliorer le revenu de l'investissement locatif

Le rapport du Conseil National des Impôts a comparé les excédents bruts d'exploitation des logements anciens, des logements neufs et des bureaux, sur un échantillon de l'ordre de 200 immeubles de chacune de ces catégories. Il apparaît que les charges (impôts fonciers, entretien et frais de gestion) représentent 26 % du loyer pour un logement neuf et 31 % du loyer pour un logement ancien alors qu'elles ne sont que de 9,5 % du loyer pour les bureaux.

Cette situation a expliqué en partie l'orientation de l'épargne vers l'immobilier de bureaux.

Les propriétaires bailleurs bénéficient d'avantages fiscaux leur permettant d'atténuer ces charges :

- Déduction forfaitaire : la déduction forfaitaire a été portée de 8 % à 10 % en 1993 pour le neuf. Avec le bénéfice du dispositif QUILES-MEHAIGNERIE, elle atteint 25 % pendant les dix premières années de l'investissement, qu'il s'agisse d'un achat direct ou par le biais de SCPI pour les personnes qui investissent dans le logement intermédiaire.
- Déductibilité des intérêts des emprunts : cette déductibilité est applicable à tout investissement locatif dans la limite des revenus fonciers.

Cinq mesures techniques peuvent être envisageables pour parfaire les dispositifs actuels :

Relèvement de la déduction forfaitaire au profit des logements intermédiaires. Ce relèvement devrait être très important (50 % au lieu de 25 %) pour assurer une rentabilité suffisante.

Allongement de l'exonération de deux ans de la part communale de la taxe foncière sur les locaux neufs, pouvant être portée à cinq ans pour les programmes de logements intermédiaires, s'agissant des investisseurs individuels.

Révision des loyers sur un indice à créer, reflétant l'évolution des charges des bailleurs, et non plus sur l'indice INSEE du coût de la construction dont la rationalité n'est pas celle des loyers.

Modification en région parisienne du décret sur la limitation des loyers dans le sens d'une plus grande adaptation aux particularités du marché locatif, afin de laisser une marge de revalorisation pour les loyers perçus par les investisseurs dans le secteur intermédiaire : une progressivité pourrait être prévue selon le niveau du loyer.

Accroissement, pour cette catégorie de logements, de l'imputation des déficits fonciers sur les autres revenus, en autorisant l'imputation des charges d'intérêt des prêts dans la limite du déficit de 70 000 F instituée par la loi de finances pour 1995.

3.3 Améliorer la plus-value de l'investissement locatif dans le secteur intermédiaire

L'anticipation de la plus-value étant la condition essentielle d'un bon investissement en logement, un effort spécifique pourrait être envisagé pour l'investissement dans les logements locatifs destinés aux classes moyennes, tant pour la vente du bien que pour la fiscalisation de la plus-value, les avantages pouvant être alternatifs ou cumulatifs selon leur effet financier.

En cas de première cession à titre onéreux de logements locatifs intermédiaires (dont le loyer et les revenus des occupants répondent à des normes précises au moment de la première location), exonération, plafonnée ou non, des droits d'enregistrement à deux conditions minimales :

- . Détention du bien depuis cinq ans par le premier propriétaire,
- . Engagement de l'acquéreur de maintenir la vocation du logement.

La plus-value réalisée par un investisseur individuel, ou une société de personnes non soumise à l'I.S., lors de la cession à titre onéreux d'un logement intermédiaire pourrait être exonérée d'impôt à montant plafonné, cet avantage étant cumulable avec le dispositif QUILES-MEHAIGNERIE dans des conditions à préciser.

3.4 Intervenir par la fiscalité pour neutraliser le coût du foncier dans les opérations financées par le PLI.

Ce problème de la maîtrise de la charge foncière est posé pour l'ensemble de la chaîne du logement, des défavorisés aux classes moyennes.

Le récent rapport ROSSI a formulé des propositions très intéressantes dans ce domaine.

L'objectif du Groupe de Travail n'est pas de reprendre ces propositions mais de mettre en exergue le rôle que la fiscalité peut avoir pour favoriser deux montages : le bail à construction et le bail à réhabilitation.

Le coût du foncier est l'un des principaux facteurs de renchérissement du coût de la construction de logements, avec deux conséquences :

- Une hausse des loyers qui pénalise à l'évidence les classes moyennes.
- Une raréfaction des programmes de logements ou un déplacement de l'offre vers des logements haut de gamme qui trouvent plus facilement acquéreurs.

La rareté de l'offre foncière est liée à la fois au manque d'emprises disponibles et à des blocages au niveau des propriétaires de terrains (personnes privées ou collectivités) qui ne sont pas liés à des problèmes économiques.

Plusieurs mécanismes existent pour remédier à ce déficit d'offre foncière :

- Des subventions (FARIF, collectivités locales...) : elles ne sont cependant pas automatiques (il faut près de 15 mois pour obtenir les subventions régionales en Ile-de-France) ; en outre, elles n'ont qu'une efficacité limitée car elles conduisent à des comportements d'anticipation qui neutralisent leur effet et conduisent, en définitive, à un renchérissement du prix du foncier ; en outre, les aides du FARIF sont subordonnées aux aides des collectivités locales.
- Des incitations fiscales à la revente de terrains (exonérations de taxe foncière limitées à cinq ans sur les terrains non bâtis).
- Des dispositifs de découplage de la propriété du terrain et du bien (baux à construction) ; il s'agit de dispositifs complexes qui immobilisent cependant le terrain pour une durée longue sans garantie sur la qualité du bien immobilier construit.

Ces incitations se révèlent actuellement trop faibles pour être déterminantes dans le choix de l'investisseur.

La proposition peut être faite d'inciter au démembrement de propriété et au développement des baux à construction ou des baux à réhabilitation pour l'ancien.

Ces mécanismes permettent de recentrer les aides publiques sur la construction du logement et leur affectation à du logement intermédiaire.

Le montage usité consiste à vendre la nue-propriété d'un logement neuf à un investisseur privé et l'usufruit temporaire à une société bailleuse qui verse un intérêt minimum à l'investisseur, construit et exploite les logements pendant le temps nécessaire à l'amortissement de l'opération (en général 20/25 ans) et redonne, à l'issue de la période, en pleine propriété à l'investisseur la totalité du bien remis en état.

Ce mécanisme, intéressant pour le logement social et intermédiaire, mérite d'être encouragé car il aboutit à neutraliser le coût du foncier et à diminuer les charges pendant la durée des baux.

Les tentatives faites jusqu'alors ont échoué sur plusieurs points :

- la longueur de l'investissement est assez dissuasive pour les propriétaires privés,
- l'incitation fiscale était inexistante,
- le risque locatif à la sortie apparaissait trop grand (comment, en cas de montage d'une opération avec plusieurs investisseurs individuels se regroupant, leur assurer que les logements pourront être libérés pour qu'eux-mêmes, ou un des leurs, puissent s'y installer éventuellement en fin de période de location ?).

Dans l'optique d'une production accrue de logements intermédiaires, ce schéma de principe mérite examen, notamment sur le plan fiscal, l'avantage à prévoir portant plutôt sur l'exonération au titre des plus-values à la sortie du dispositif.

Les différentes mesures fiscales envisagées ont un coût. Cependant, à effort global constant de la collectivité, la marche de manoeuvre nécessaire existe.

Si l'on compare la structure de la dépense de la collectivité pour le logement entre 1978 et 1994, il apparaît que les dépenses fiscales représenteraient 30 % de l'ensemble des dépenses en début de période et 26 % en fin de période. Ce différentiel représente environ 5 MdF. Il pourrait être mobilisé en contrepartie d'un abaissement des charges budgétaires directes ou d'une diminution des dépenses pour les aides personnelles, des possibilités d'arbitrage catégoriel existant dans ce domaine.

3.5 Stabiliser les dispositifs fiscaux

Le volet fiscal est indispensable à une politique de relance de l'investissement dans le secteur locatif intermédiaire et le Groupe de Travail en recommande la mise en place rapide.

De manière complémentaire, il paraît nécessaire d'harmoniser l'environnement fiscal dans trois directions.

- a) **Stabiliser les règles fiscales** (proposition du Conseil des Impôts et du rapport GEINDRE³) : la précarité de la règle, non seulement est dissuasive pour l'investissement, mais génère en outre sa propre déviation, les investisseurs, quelle que soit leur nature, spéculant soit sur le maintien des dispositifs particuliers, soit sur leur suppression, amoindrissant la réalisation des objectifs recherchés par la décision fiscale.
- b) **Assurer l'équivalence du traitement fiscal** entre les secteurs immobiliers et mobiliers aux trois stades de l'acquisition, de la détention et de la cession des biens.
- c) **Eviter des disparités fiscales locales trop fortes sur la taxe foncière** : son taux évolue entre 1,5 % et 30 % dans les communes de la région parisienne, c'est-à-dire dans la zone où il est le plus difficile d'équilibrer les plans de financement.

³ rapport GEINDRE - page 38 - Source INSEE - Ministère du Logement

4ème PARTIE

AMELIORER L'ENVIRONNEMENT DE L'INVESTISSEMENT IMMOBILIER

Après des décennies de confiance marquée des investisseurs dans le choix immobilier, les comportements évoluent vers une prise en compte beaucoup plus rationnelle de l'intérêt de ce secteur comparativement à d'autres possibilités offertes par le marché.

Plusieurs raisons expliquent ce mouvement de retrait : la diversification des produits d'épargne et d'investissement, liée au développement du marché financier. Les déconvenues subies par les investisseurs au regard de l'instabilité de la règle fiscale. Le cas de la loi de 1962, dite "loi Malraux" est typique : les avantages fiscaux qu'elle autorisait ont été remis en cause par le biais des contrôles fiscaux ultérieurs, nombreux sur les opérations. Le caractère dissuasif de la réversibilité fiscale a bien été mis en valeur par le Conseil National du Crédit et le Conseil des impôts.

Les difficultés économiques de notre pays, sources d'une baisse de rentabilité de l'investissement immobilier en logement et des espérances de plus-value, accroissent la désaffection des investisseurs privés dans ce secteur.

La restauration de la confiance apparaît non seulement nécessaire mais comme l'une des conditions obligées de toute politique en faveur de l'investissement immobilier. Ce secteur est caractérisé par la longueur des cycles de production, d'usage et de rentabilité. La mobilisation des investisseurs par le simple jeu d'un effet d'aubaine conjoncturel n'est pas susceptible de fonder une stratégie à long terme.

La qualité de l'environnement de l'investissement immobilier est primordiale et les pouvoirs publics ont un rôle tout à fait central à jouer pour créer les conditions d'un retour durable de confiance, d'abord en améliorant les financements spécialisés, ensuite en affichant clairement leurs politiques financière et fiscale pour le moyen terme.

Les autres propositions figurant ci-après ont déjà été articulées dans d'autres rapports. Elles sont néanmoins reprises succinctement pour mémoire dans le cadre d'un exposé d'ensemble, quoique non exhaustif.

Elles ne concernent, pas pour la plupart, exclusivement le logement des classes moyennes, mais elles constituent les conditions additionnelles pour qu'une politique dans ce secteur produise pleinement ses effets.

4.1 Améliorer les financements apportés par le Prêt Locatif Intermédiaire et le Prêt Locatif Aidé (PLA-CFF) "dérogé"

Le financement des logements locatifs destinés aux classes moyennes est assuré par deux prêts : le Prêt Locatif Intermédiaire, à titre principal, et le Prêt Locatif Aidé, délivré par le Crédit Foncier de France, susceptible d'avoir les plafonds de ressources d'éligibilité modifiés en hausse : on parle alors de "PLA-CFF dérogé". Ces deux prêts pourraient voir leur efficacité accrue au prix de quelques modifications.

L'attention des autorités administratives a été attirée à plusieurs reprises sur les difficultés liées à la conception des opérations financières avec des PLI :

- coût élevé et incertain des opérations,
- localisation peu attrayante pour la clientèle potentielle, résultant de l'obligation de trouver des charges foncières faibles du fait du jeu des plafonds de loyer et de ressources,
- difficultés de location induites par ces localisations,
- inadéquation entre le revenu minimal exigé par les bailleurs et les plafonds réglementaires de ressources, rendant l'accès au logement difficile pour les ménages dont le conjoint est inactif et à une quasi impossibilité pour les ménages d'obtenir une pièce supplémentaire par rapport à la composition familiale,
- niveau de loyer pratiqué justifiant difficilement l'apport de fonds 1 % pour la réservation de logement par les entreprises qui attendent, en contrepartie, un niveau de loyer moindre d'environ 20 à 25 %.

Le Groupe de Travail dans son pré-rapport avait envisagé trois propositions:

- relèvement de la quotité des PLI de 60 % à 70 %,
- relèvement des plafonds PLI à deux fois les plafonds PLA,
- abaissement du taux des PLI en-deçà de 6 %, avec possibilité de taux variables.

Il a noté avec satisfaction la reprise des deux premières propositions dans les modifications introduites en juillet 1994. L'abaissement du taux reste d'actualité, le différentiel avec les taux du marché demeurant faible.

Plusieurs dispositions techniques complémentaires peuvent s'envisager pour mieux adapter encore le PLI au marché, ainsi que le PLA du CFF avec dérogation aux plafonds de ressources.

Il faut rappeler brièvement que le PLA-CFF autorise cette dérogation de 15 % à 35 % en Ile-de-France. La revalorisation se fait en fonction de prévision de hausse de prix et non en considération de la hausse réelle du marché. L'adéquation n'est que partielle.

Des propositions peuvent être avancées à ce titre :

- accroître l'adaptation du PLA-CFF au marché, en mettant en oeuvre les dérogations sur une base de critères plus appropriés,
- étendre la possibilité de déroger aux PLI à hauteur de 10 % dans Paris intra-muros exclusivement,
- envisager d'alléger le formalisme en substituant à l'octroi des dérogations sur demande auprès du Préfet, un système de dérogation lié à l'évolution d'un indice, avec contrôle a posteriori par la Mission d'inspection du logement social par exemple ou les Directions de la concurrence et de la consommation,
- harmoniser les zones entre le PLA et le PLI pour la fixation des plafonds de ressources,
- unifier les régimes entre les deux types de prêts en généralisant une parité simple : le plafond de ressources PLI égale deux fois le plafond PLA.

En outre, trois mesures renforceraient la qualité des montages financiers des opérations recourant au Prêt Locatif Intermédiaire :

- application d'un taux de TVA de 5,5 % sur les terrains à bâtir destinés aux opérations PLI,
- exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 10 ans pour les investisseurs, durée équivalente à celle de la même mesure pour les PAP,
- maintenir l'existence du 1 % patronal et son taux actuel de collecte (0,45 % de la masse salariale) pour deux raisons au moins :
 - . son caractère indispensable dans le financement du logement des salariés d'entreprises et des classes moyennes,
 - . il est le seul financement ayant la souplesse d'adaptation nécessaire aux montages financiers.

4.2 Accroître la sécurité du rendement immobilier

Cette orientation recouvre la mise en place de garanties sur les impayés de loyers, notamment ceux provenant de la cessation d'activité, partant du fait que les risques "invalidité-décès" sont couverts par les assurances.

Deux mesures peuvent être envisagées :

- Vérifier l'application de l'obligation d'assurance invalidité-décès pour tous les prêts immobiliers, alors que cette mesure protectrice n'est pas encore généralisée.
- Instaurer un dispositif de couverture spécifique à la perte d'emploi, malgré les difficultés financières tenant au coût d'une telle mesure du fait du caractère du risque.

4.3 Favoriser le développement d'une conception économique du bien immobilier

Dans la conception française, le bien immobilier est encore un actif immobilisé dont la vocation n'est pas de circuler, et dont les mutations n'ont pas à être facilitées. Cette conception, sous-jacente à de nombreuses décisions fiscales ou financières, n'est plus adaptée aux évolutions sociales de notre pays (mobilité des cadres et des familles, arbitrages patrimoniaux fréquents, choix d'investissement impliquant une forte liquidité...). Il apparaît ainsi que l'usage marchand de biens immobiliers, et notamment le logement, doit être encouragé par trois actions.

- **Engager la baisse des droits de mutation**, véritable obstacle à la fluidité des marchés de l'immobilier.
- Améliorer le statut fiscal des professionnels de l'immobilier en l'orientant vers une plus grande simplicité.
- **Reconnaître au secteur locatif privé les caractéristiques d'un véritable secteur de production de services et le doter d'un statut fiscal adapté et stable** : a priori BIC, tel que le préconisent le Conseil National du Crédit et le rapport PEBEREAU ; l'activité de propriétaire-bailleur serait ainsi professionnalisée.

4.4 Clarifier les politiques de l'Etat en affichant ses interventions financières et fiscales dans une loi-programme

L'une des critiques les plus fortes adressées à la fiscalité immobilière est son opacité résultant d'une superposition historique de mesures fiscales dont on ne perçoit pas toujours la motivation et l'utilité. S'y ajoute une complexité croissante des règles applicables facilitant l'abus de droit.

En ce sens, le Conseil des Impôts préconise un réaménagement d'ensemble du dispositif fiscal appliqué à l'immobilier locatif.

A plus court terme, les Pouvoirs publics auraient vraisemblablement intérêt - tant au plan de la stimulation de tel ou tel secteur de l'immobilier, qu'à celui de l'affichage de ses orientations fiscales, facteur de stabilité des règles- à s'engager au moins sur le moyen terme sur les dispositifs qu'ils entendent promouvoir. Ceci pourrait prendre la forme d'une loi-programme pour cinq ans sur l'investissement immobilier et l'épargne.

Dans ce cadre, l'adaptation conjoncturelle des régimes d'imposition peut se concevoir, ainsi par exemple de la révision de la fiscalité des OPCVM ou des dispositions pouvant orienter le flux d'épargne vers le logement des classes moyennes.

4.5 Favoriser le recours aux collectivités locales en spécialisant leurs interventions

Les collectivités territoriales deviennent progressivement des acteurs des politiques du logement en France, alors que les lois de répartition des compétences ne leur avaient pas conféré de rôle majeur.

L'acuité croissante des problèmes de l'habitat et de la Ville a amplifié leur implication au-delà de leurs interventions traditionnelles. Cependant, pour éviter des superpositions de responsabilités, rendre plus harmonieuses les conditions de réalisation des opérations d'aménagement urbain et d'habitat, et accroître l'efficacité des interventions, une clarification des fonctions des différents intervenants publics locaux pourrait être recherchée.

Dans cette perspective, quatre thèmes pourraient être étudiés de manière approfondie :

- Participation institutionnalisée au financement des programmes intermédiaires, sans accroissement des contingents des réservations.
- Harmonisation des règles fiscales locales applicables au logement des classes moyennes.
- Orientation des politiques foncières locales vers la fourniture de charges foncières à des prix compatibles avec les contraintes financières des opérations sociales et intermédiaires.
- Adoption d'une approche intercommunale des problèmes du logement par "bassin d'emplois" ou "de vie" pour favoriser la meilleure localisation des programmes du logement intermédiaire.

CONCLUSION

La problématique du financement du logement des classes moyennes s'inscrit dans un contexte économique et social ayant profondément évolué depuis la réforme financière de 1977.

La période présente demeure celle des incertitudes. Celles-ci suscitent, de la part des agents économiques, prudence et choix de court terme et renforcent les difficultés des arbitrages financiers et budgétaires publics.

Par ailleurs, des déséquilibres sociaux majeurs requièrent des interventions soutenues : crise de la ville, banlieues dégradées, montée des exclusions, paupérisation de certaines couches de la population et de l'occupation du parc de logements sociaux.

Répondre à la demande de logement des classes moyennes par la mobilisation de l'épargne privée, c'est participer à la réduction de ces tensions économiques et sociales.

Cependant, les réalités actuelles sont contradictoires. Plusieurs facteurs poussent indéniablement à accroître l'apport du financement privé à ce secteur :

- Les contraintes budgétaires, notamment celles issues des déficits publics, incitent au désengagement de l'Etat.
- Les charges de gestion du secteur public social limitent les capacités d'autofinancement des opérateurs publics.
- La baisse tendancielle du secteur locatif privé requiert sa reconstitution.
- Redonner au marché locatif sa fluidité suppose la diversification de l'offre locative, notamment dans le domaine du logement intermédiaire.

A contrario, d'autres éléments constituent des handicaps importants :

- Le financement du logement des classes moyennes requiert la mobilisation de l'épargne sur une longue période, or la crise économique a renforcé la tendance à l'épargne liquide de courte durée.
- La surfiscalisation de l'immobilier est dissuasive.
- L'intervention de la puissance publique par le conventionnement suscite des réticences, car les investisseurs mesurent bien les effets du conventionnement sur la faible progression actuelle des loyers.
- La rentabilité à long terme des investissements immobiliers est faible par rapport à d'autres placements d'épargne.

Aussi, la nécessité d'une action en faveur du logement des classes moyennes reposant sur l'intervention des financements privés implique, de la part de l'Etat, deux préalables essentiels affirmant le choix de sa politique :

- accepter le prix des dispositifs de soutien, notamment fiscaux, pour accroître la rentabilité de l'investissement ; en contrepartie des effets économiques bénéfiques à moyen et long termes seront enclenchés,
- restaurer la confiance des investisseurs.

Leur crainte principale est de voir progressivement la logique sociale prendre le pas sur la logique économique au détriment de la rentabilité de l'épargne. Cette appréhension est d'autant plus forte que l'engagement financier est sur une longue période, et qu'en outre, la revente des logements conventionnés est difficile. Le risque d'impayés de loyers et les difficultés pour le bailleur de retrouver la libre disposition du logement augmentent encore les réticences des investisseurs. C'est pourquoi, il paraît nécessaire que l'engagement de l'Etat soit solennisé par un acte législatif fort tel qu'une loi-programme. Il ne s'agit pas d'opposer l'économique et le social, mais de réellement faire en sorte que l'un conforte l'autre. Dans cette perspective, l'amélioration de l'environnement de l'investissement immobilier est une des conditions du succès. Seul le rétablissement d'un climat de confiance permettra d'enclencher un mouvement positif et de trouver des investisseurs et des opérateurs prêts à monter des opérations.

Parallèlement, les Pouvoirs publics doivent conserver un moyen d'intervention directe de type PLI, pour agir à contre-cycle en cas de baisse de l'investissement privé. L'intervention de ce moyen sera modulé en fonction du succès de la relance du secteur concerné par l'épargne privée.

Dans la mesure où ces options de base seraient prises, il paraît possible d'envisager la réalisation des 120 000 logements pour les classes moyennes sur 7 ans, avec une montée en puissance progressive, la production de 30 000 logements/an étant atteinte en fin de période.

L'effet de cette politique de soutien sera progressif. Aussi est-il réaliste de prendre une hypothèse d'accroissement régulier de logements intermédiaires mis sur le marché.

Le phasage indicatif pourrait être le suivant, après une première année équivalente au niveau actuel :

- 1ère année	7 000
- 2ème année	9 000
- 3ème année	12 000
- 4ème année	16 000
- 5ème année	20 000
- 6ème année	25 000
- 7ème année	30 000

La combinaison des deux moyens -mobilisation de l'épargne et amélioration fiscale- est à même de permettre la réalisation d'une politique ambitieuse, facteur d'équilibre social.

DOCUMENTS ANNEXES

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu apporter depuis plusieurs mois votre concours aux différentes réflexions que j'ai été amené à développer et je vous en remercie.

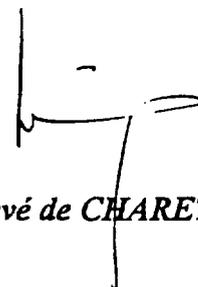
Il y a un sujet qui mérite une analyse et des propositions, celui du logement des classes moyennes.

En effet celles-ci rencontrent aussi bien en matière d'accession à la propriété que de logement locatif des problèmes spécifiques qui n'ont pas trouvé, aujourd'hui encore, des réponses satisfaisantes.

Aussi je vous serais particulièrement reconnaissant si vous acceptiez, dans un délai aussi rapproché que possible, de vous mobiliser sur ce sujet majeur pour me faire des propositions qui pourront aussi bien concerner le court que le moyen terme. Un éclairage particulier pourrait être également porté sur la situation particulière de la Région Parisienne.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Tu es un homme,



Hervé de CHARETTE

Monsieur Louis Charles BARY
Président de l'OCIL
57-59, Bld Malesherbes
75008 PARIS

Plot H - 40, Passage de l'Arche - 92055 Paris la Défense - Cedex 04 - (1) 40.81.21.22

LE PRESIDENT

Paris, le 11 mai 1994

Monsieur Hervé de CHARETTE
Ministre du Logement
Ministère du Logement
Plot H
40 Passage de l'Arche
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX 04

Monsieur le Ministre,

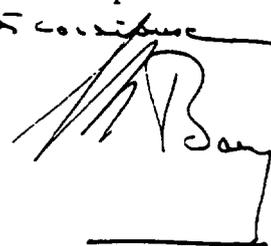
Vous avez bien voulu me demander le 24 février de réfléchir avec le groupe de travail informel que j'anime depuis plus d'un an, aux problèmes du logement des classes moyennes.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint un premier rapport axé essentiellement sur la définition des classes moyennes, l'analyse des dispositions existantes et des facteurs de blocage ainsi que quelques premières propositions qui nécessiteront naturellement d'être complétées et approfondies.

C'est ce que notre groupe fera au cours des prochaines semaines, mais j'ai pensé qu'il pouvait vous intéresser d'avoir dès maintenant connaissance des grandes orientations de nos réflexions.

Je suis naturellement à votre disposition pour m'en entretenir avec vous et les membres de votre cabinet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, en l'expression de ma haute considération

à mes sentiments, très cordiaux


Louis-Charles BARY

Le Ministre du Logement

- 7 JUIN 1994

CAB 7/3294

RECU LE

- 9 JUIN 1994

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu m'adresser un pré-rapport sur le logement des classes moyennes dans le cadre de la mission que je vous avais confiée.

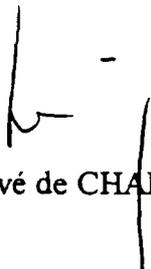
J'ai lu ce document avec la plus grande attention et j'ai apprécié la qualité d'analyse et la pertinence des propositions.

Aussi je tiens à vous remercier personnellement de votre première contribution à un sujet, peu exploré jusqu'à présent bien qu'il constitue un enjeu prioritaire. Je vous demande aussi de transmettre mes remerciements à ceux qui, à votre côté, ont participé à la rédaction du rapport.

Je souhaiterais vous suggérer, pour la suite de vos travaux, de développer tout particulièrement les propositions qui ont pour objet, notamment grâce à une fiscalité adaptée, d'encourager l'épargne collective à s'investir dans le logement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Très respectueusement,


Hervé de CHARETTE

Monsieur Louis-Charles BARY
Président de l'Office Central
Interprofessionnel du Logement
57, Bd Malesherbes
75381 PARIS CEDEX 08

Plot H - 40, Passage de l'Arche - 92055 Paris la Défense - Cedex 04 - (1) 40.81.21.22

PERSONNES AUDITIONNEES

M. Pierre Bourgoïn
Directeur Général de l'OPHLM 92

M. Alain Boyer Chammard
Directeur Général
Immovalor

M. Jean-Noël Chapulut
Délégué Général
Unil

M. Edouard Darkanian
Gérant
B.A.P.H.
Groupe Ocil

M. Henri Heugas-Darraspen
Docteur d'Etat en droit et
Chargé d'enseignement à l'Université
de Panthéon-Assas (Paris II)

M. Jean-Alain Dufour
Président
Partners Gérance

M. Pierre Durif
Directeur des Etudes Economiques
et des Grands Projets
Crédit Foncier de France

M. Thierry Gaubert
Vice-Président
Foncier Habitat

M. Pascal Hornung
Chargé de Mission
Direction de la Prévision
Ministère de l'Economie et des Finances

Melle Pascale Laffolé
Consultante
Auxiliaire de Finance S.A.

M. Alain Lecomte
Directeur Adjoint de la Direction du Personnel et des Services
et Chef de service
Ministère de l'Equipement

M. Hugues Le Forestier de Quillien
Président Directeur Général
Gestmans

M. Frédéric Mangin
Directeur du Département Banque et sociétés financières
Gras Savoye

M. Guy Marty
Institut de l'Épargne
Immobilière et Foncière

Mme Marie-Denise Ponchet
Directeur
Banque La Hénin

M. Bernard Scemama
Conseiller Technique
Cabinet de M. Hervé de Charette
Ministère du Logement

M. Claude Taffin
Conseiller Technique
Cabinet de M. Hervé de Charette
Ministère du Logement

ANNEXE I

SOCIETE CIVILE DE PLACEMENT IMMOBILIER

Proposition pour l'organisation du marché secondaire

L'organisation d'un véritable marché secondaire des parts de SCPI, quasi inexistant actuellement, répond au souci de sécuriser l'épargnant en favorisant la fluidité des échanges de titres. Cette sécurité permet au porteur de parts de se libérer de son investissement au moment voulu par lui. Elle a donc un coût, le prix de cession de la part devant être diminué d'une décote incorporant la réduction de l'avantage fiscal à due proportion de la durée de la détention.

La proposition formulée de prévoir ces éléments dès l'émission de parts de SCPI présente de nombreux avantages de gestion :

- Il n'y a pas de différence à introduire selon que le rachat des parts est fait par un investisseur individuel ou un institutionnel.
- Il n'y a pas de mécanisme de calcul intermédiaire à faire pour connaître l'impact fiscal pour le repreneur, l'actualisation de l'avantage est incorporé dans la décote.
- Il n'y a aucune perte fiscale additionnelle.
- Pas de traitement différent entre les souscripteurs initiaux et les repreneurs.
- Pas d'introduction de clause de conventionnement de durée différente liée à la période de détention de la part : en effet, il aurait pu être envisagé de prolonger l'avantage fiscal en contrepartie d'un allongement du conventionnement des loyers. Mais cette possibilité eut été trop difficile à mettre en oeuvre car une SCPI étant une copropriété indivise dans laquelle la part n'a pas d'assise physique, il ne peut être envisagé ni d'avoir des durées de détention et de conventionnement différentes, ni des durées d'application fiscale non-homogène sur l'ensemble du patrimoine concerné.

- Les deux types de SCPI-Logement (capitalisation et distribution) y trouvent leur intérêt puisque le rachat par elle-même de parts garantit la protection de l'épargnant tout en accroissant la détention d'actifs potentiellement revalorisables à due proportion de la décote ou des revenus plus importants sur une valorisation révisée des actifs.
- Pas de contrepartie aux achats des parts en cours de période, ceux-ci bénéficiant des conditions d'origine.

En matière de dispositions techniques du rachat des parts, plusieurs possibilités sont à examiner :

- Garantie de rachat par la SCPI elle-même : très difficile à concevoir compte tenu des contraintes de rendement et de gestion des SCPI, elle ne pourrait s'envisager réellement qu'avec une modification réglementaire entraînant le rachat des parts avec la collecte nouvelle.
- Mise en place de mécanisme de rachat par l'organisme créateur de la SCPI. L'existence des SCPI couplées avec un contrat d'assurance-vie fournit un bon exemple de ce qu'il est possible de faire.

Les investisseurs institutionnels pourraient également, en créant une SCPI, intégrer dans leurs propositions des options de rachat avant terme au prix d'une décote du titre prévue dès l'origine.

- Incorporation de parts de SCPI dans le portefeuille des futurs fonds de pension; seules les SCPI-Logement Intermédiaire seraient concernées.
- Utilisation de PEL pour activer le marché secondaire en incitant les détenteurs actuels de PEL n'ayant pas de projets d'investissement à acquérir des "SCPI-Logement Intermédiaire". Dans une optique conjoncturelle à très court terme, une mesure d'encouragement pourrait être prise pour relancer la construction des logements dans cette catégorie.
- Création de dispositifs spécifiques à la sortie des SCPI. A l'issue de 6 ou 12 ans, les SCPI doivent être liquidées par vente, les épargnants retrouvant leur mise de fonds en francs constants -cas des SCPI de distribution- ou avec une plus-value minimale en francs constants, ce qui devrait être le cas des SCPI de capitalisation.

Pour maintenir ce patrimoine dans le secteur du Logement Intermédiaire, il pourrait être envisagé :

- de prolonger l'avantage QUILES-MEHAIGNERIE pour les repreneurs de la SCPI en contrepartie d'une nouvelle prolongation du conventionnement de loyer sur l'ensemble du patrimoine. Cette hypothèse, intéressante en elle-même, risque d'être difficile à maîtriser car elle inclut le départ des locataires occupants qui devraient avoir dépassé les plafonds de loyer d'entrée, ce qui serait cohérent avec la rationalité du parcours résidentiel, le locatif intermédiaire devant être une étape avant l'accession à la propriété ou l'accès au locatif libre,
- d'offrir la possibilité à des investisseurs institutionnels ou aux organismes collecteurs du "1% Logement" qui délivrent déjà des prêts aux SCPI en échange de réservations, d'accorder dès la constitution de la SCPI une garantie de rachat à terme à un prix convenu d'avance.

ANNEXE II

PROPOSITIONS COMPLEMENTAIRES POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCESSION A LA PROPRIETE DANS LE SECTEUR INTERMEDIAIRE

1. Encourager le financement de l'accession intermédiaire par un recours accru au prêt conventionné

L'accession à la propriété reste le moyen privilégié d'achever un parcours résidentiel. Sa vocation comme outil du logement des classes moyennes est indéniable, outre celle d'offrir également une voie non négligeable pour le logement des personnes à faible revenus avec la mise en place des aides à l'accession sociale.

Le dispositif essentiel est le Prêt d'Accession à la Propriété (PAP), désormais complété par le Prêt d'Accession sociale (PAS), lequel a connu un bon développement en 1994 avec un rythme mensuel atteignant 4 000 prêts. Après une période marquée par un recul net, le choix du Gouvernement a été récemment de relancer cette formule grâce aux fonds du 1 % patronal.

Le succès de cette politique, facilitée par des mesures fiscales d'incitation au destockage des OPCVM et à leur investissement dans le logement, mérite attention dans l'optique de satisfaire les demandes de logement des classes moyennes.

Trois conditions au minimum sont à prendre en considération dans cette perspective :

- Privilégier des apports personnels importants pour éviter les effets très néfastes du surendettement.

- Prévoir un système de soutien plus structurel que celui issu de l'engagement des fonds du 1 %. L'effet d'aubaine ne peut être maintenu sans risque de déséquilibre des emplois au détriment du financement du locatif social et intermédiaire, ce qui serait contraire à l'objectif recherché pour cette dernière catégorie de logement.
- Rendre sa place au prêt conventionné. Les prêts conventionnés avaient été mis en place dans la perspective d'une suppression des aides à la pierre à la suite du rapport de la Commission BARRE.

Ils sont rapidement devenus l'un des instruments principaux du financement non-aidé du logement, grâce aux mesures incitatives à sa distribution par les établissements bancaires :

- . affectation d'une part des fonds libres d'emploi de l'épargne-logement à leur financement dès 1979,

règles prudentielles dérogatoires relatives à l'encadrement du crédit permettant d'améliorer le ratio de liquidité des établissements.

Entre 1981 et 1990, ces prêts ont constitué un élément dynamique de l'accession et du marché hypothécaire auquel ils sont éligibles.

Depuis quelques années, leur usage a baissé. De 57,3 MdsF en 1989, ils ne représentent plus que 27,5 MdsF en 1992. Deux raisons au moins à cette évolution :

- leur taux d'intérêt sont souvent supérieurs à ceux du marché hypothécaire,
- les règles prudentielles dérogatoires qui leur étaient applicables ont disparu avec la suppression de l'encadrement du crédit ; les établissements prêteurs, dont le coût de refinancement s'est élevé, sont sensibles aux risques de défaillance de cette catégorie d'accédants. **Dans la perspective d'accroître l'accession intermédiaire, il serait donc intéressant d'autoriser la constitution de provisions spécifiques en franchise d'impôt au profit des établissements prêteurs.**

2. Créer les moyens de réaliser l'accession dans les zones tendues pour les ménages à revenus moyens

L'accession étant difficile, voire quasi-impossible pour les ménages en zone tendue, il serait utile soit de prévoir des mesures compensatoires pour baisser le prix de la charge foncière, soit de tenter la mise en place de formules dissociant la propriété du sol de la propriété des murs.

Des systèmes similaires ont été utilisés dans la promotion immobilière privée pour des résidences secondaires. L'acquéreur est d'abord propriétaire des murs (s'agissant de logements collectifs) et pendant une période donnée (10 ou 15 ans selon les modalités du plan de financement) paie une location pour la quote-part du terrain d'assiette. Ce délai permet le remboursement d'une partie des emprunts et donc d'abaisser le taux d'effort. A l'issue de la période de location du terrain, l'acquéreur paie la charge foncière à un prix actualisé, calculé en fonction de ses paiements locatifs précédents (pour tenir compte de l'effet de trésorerie). Au-delà du schéma de principe, il est nécessaire d'examiner les particularités financières, fiscales et de gestion patrimoniales de cette formule qui mérite d'être mieux connue et utilisée.

3. Diminuer la charge des emprunts des ménages par l'allongement des durées de prêts.

Dans plusieurs pays (Allemagne, Royaume-Uni, Japon) les crédits destinés à l'accession ou à l'achat d'un bien immobilier sont délivrés à très long terme. Ceci diminue, par l'effet de lissage dans le temps du coût du portage financier, le recours à des systèmes complexes d'aide au logement et assure un accès plus large au crédit.

La pratique est différente en France où les établissements financiers privilégient des durées courtes afin, entre autres éléments financiers, d'éviter la mise en jeu des dispositions prévoyant le remboursement anticipé des crédits immobiliers, génératrices d'un risque important (élévation du taux moyen des crédits et du coût des services bancaires).

Il serait donc approprié d'étudier les mesures à prendre pour amplifier le retour à des crédits de longue durée.

Une première proposition simple **consisterait à renchérir le coût de l'indemnité de remboursement anticipé à laquelle le client est astreint. Le remplacement de l'indemnité forfaitaire actuelle par une indemnité actuarielle participe de cet objectif.** Cette mesure ne serait pas applicable, par dérogation, aux personnes contraintes à une mobilité professionnelle géographique importante.

4. Maintenir l'intérêt envers l'investissement pour la résidence principale en accession à la propriété par des mesures fiscales incitatives.

La stratégie de relance de l'accession à la propriété s'inscrit non seulement dans la perspective de débloquer et améliorer la fluidité de l'ensemble des marchés, mais aussi de favoriser l'accès au logement pour les revenus moyens occupants du secteur locatif. Le relèvement significatif du nombre de PAP, la réduction du taux d'intérêt, l'augmentation des plafonds de ressources et la convention 1 % logement devraient permettre d'atteindre cet objectif en 1994. Ceci étant, la poursuite de cette politique requiert une adaptation des moyens dans la durée, d'autant que l'apport financier utilisé conjoncturellement pour la rendre possible -le recours aux fonds du 1 % patronal- s'essoufle à court terme et n'est pas utilisable à long terme.

Un levier fiscal pourrait ainsi être envisagé avec :

Pour le logement neuf une augmentation du pourcentage de réduction d'impôt ou un allongement de la durée d'exonération de 5 à 8 ans.

Pour l'ancien, un relèvement du plafond des intérêts donnant droit à réduction d'impôt, les accédants supportant dans ce secteur des charges d'intérêt de l'ordre du double du plafond autorisé.