

N° 232

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annee au proces-verbal de la seance du 10 avril 1985

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant aménagement d'aides au logement.*

Par M. Jean FRANÇOIS-PONCET,

Senateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur general* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellann, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2575, 2586 et in-8° 759.

Sénat : 226 (1984-1985).

Logement.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. - L'article premier</b> .....	5
<b>A. - Présentation des dispositions</b> .....	5
Relevement du plafond des intérêts d'emprunts et des dépenses d'économie d'énergie ouvrant droit à réduction d'impôt, au titre de l'article 199 sexies du Code général des impôts .....	5
<b>B. - L'analyse de ces dispositions</b> .....	6
1. Le relevement de ces dispositions reste en deçà de l'avantage fiscal existant avant la loi de finances pour 1984 (déduction du revenu imposable) .....	6
2. Caractère insuffisamment incitatif au regard des revenus moyens .....	7
<b>II. - Les articles 2 et 3 (nouveau)</b> .....	8
<b>A. - Présentation des dispositions</b> .....	9
1. Elargissement des possibilités d'octroi des prêts épargne-logement aux rési- dences secondaires .....	9
2. Précisions et modifications apportées au texte originaire .....	9
- extension aux opérations d'amélioration et aux résidences de tourisme classées .....	9
- utilisation du prêt possible en l'absence de financement en cours de la résidence principale par le même type de prêt .....	10
<b>B. - Analyse de ces dispositions</b> .....	10
1. Incidence financière limitée mais répondant à une revendication ancienne ...	11
2. L'épargne-logement : un mécanisme qu'il convient de surveiller .....	11
<b>Conclusion</b> .....	13
Impact économique de ces mesures insuffisant compte tenu de la gravité des difficultés du secteur du bâtiment .....	13
<b>Examen en Commission</b> .....	14

Alors que la situation dans le secteur de la construction est de plus en plus préoccupante, le Gouvernement a adopté au mois de janvier un certain nombre de mesures en faveur du bâtiment, parmi lesquelles figurent les dispositions faisant l'objet du présent projet de loi.

Ce projet de loi contient deux mesures concernant, d'une part, le relèvement du plafond ouvrant droit à réduction d'impôt pour les intérêts d'emprunts relatifs à la construction ou l'amélioration de logements, les dépenses de ravalement et les dépenses d'économie d'énergie. d'autre part, l'extension des prêts d'épargne-logement aux résidences secondaires.

## I. - L'ARTICLE PREMIER

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission
I. - Le a du 1 <sup>o</sup> de l'article 199 sexies du Code général des impôts est complété par l'alinéa suivant :  « Les montants de 9.000 F et 1.500 F sont portés respectivement à 12.000 F et 2.000 F pour les intérêts des prêts conclus et les dépenses payées à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1985. »	I. - Le a) du 1  ...du 1 <sup>er</sup> janvier 1985. »	Conforme
II. - Au deuxième alinéa du a du 2 <sup>o</sup> de l'article 199 sexies du Code général des impôts, après les mots « 196 A bis et 196 B », ajouter la phrase suivante  « Ces montants sont portés respectivement à 12.000 F et 2.000 F pour les dépenses payées à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1985. »	II. - Dans le deuxième alinéa du a) du 2 <sup>o</sup> ...  ...les mots : « 196 A bis et 196 B » il est inséré la phrase...  ...1985. »	

### A. - Présentation des dispositions.

Cet article vise à augmenter le montant maximum des dépenses ouvrant droit à *réduction d'impôt* au titre de l'article 199 sexies du Code général des impôts (a) du 1<sup>o</sup>).

Ces dépenses se répartissent en deux catégories qui font l'objet du I et II du présent article :

I. - Le montant maximum des *intérêts* afférents aux cinq premières annuités des *emprunts* contractés pour la construction, l'acquisition ou les grosses réparations d'immeubles dont le propriétaire se réserve la jouissance, ainsi que les dépenses de *ravalement*, est porté de 9.000 F (+ 1.500 F par personne à charge) à 12.000 F (+ 2.000 F par personne à charge). Cette disposition s'applique aux intérêts des prêts conclus et des dépenses payées à compter du *1<sup>er</sup> janvier 1985*.

Le taux de réduction d'impôt étant de 25 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984, la réduction d'impôt maximum est portée à

3.000 F (au lieu de 2.250 F) pour une personne seule ou un couple sans enfant à charge).

II. - Le montant maximum des dépenses *d'économie d'énergie* effectuées par le contribuable pour sa résidence principale, qu'il en soit ou non propriétaire, est porté de 8.000 F (+ 1.000 F par personne à charge) à 12.000 F (+ 2.000 F par personne à charge).

Ces dispositions s'appliquent aux dépenses payées entre le 1<sup>er</sup> janvier 1985 et le 31 décembre 1986 (le *c*) du 2<sup>o</sup> de l'article 199 *sexies* du Code général des impôts limitant jusqu'à cette date la réalisation des dépenses).

Le taux de réduction d'impôt étant de 25 %, la réduction d'impôt maximum est portée à 3.000 F (au lieu de 2.000 F) pour une personne seule ou un couple sans enfant à charge.

Les présentes dispositions ne doivent pas être confondues avec la réduction d'impôt pour des dépenses de grosses réparations instituée par l'article 81 de la loi de finances pour 1985.

Rappelons pour mémoire que l'article 81 susvisé prévoit une réduction d'impôt pour travaux de grosses réparations afférents à la résidence principale du contribuable propriétaire, égale à 25 % des dépenses (qu'il s'agisse ou non d'emprunts), dont le montant maximum est fixé à 8.000 F pour une personne célibataire, 16.000 F pour un couple marié, augmenté de 2.000 F par personne à charge, 2.500 F pour le deuxième enfant, 3.000 F pour le troisième enfant.

Le cumul des dispositions de l'article 199 *sexies* du Code général des impôts et de ce dernier article n'est pas possible s'il s'agit des mêmes dépenses de grosses réparations (à moins que ce soient des dépenses distinctes se succédant dans le temps).

Le cumul des réductions est bien sûr possible en cas de dépenses d'acquisitions, puis de travaux ou de grosses réparations.

## B. - Analyse de ces dispositions.

1. *Le relèvement de ces plafonds n'offre pas l'avantage fiscal équivalent à celui qui existait avant la loi de finances pour 1984.*

En effet, antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1984, les intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition, la construction ou les grosses réparations, les dépenses de ravalement et les dépenses

d'économie d'énergie donnaient lieu à une *déduction pratiquée sur le revenu global* :

- dans la limite de 7.000 F (plus 1.000 F par personne à charge) pour les intérêts d'emprunt et les dépenses de ravalement ;

- dans la limite de 8.000 F (plus 1.000 F par personne à charge) pour les dépenses d'économie d'énergie.

En outre, le nombre d'annuités d'intérêts donnant droit à réduction d'impôt était de dix ans.

L'économie d'impôt se trouvait donc proportionnelle au taux marginal d'imposition de l'intéressé et procurait un avantage croissant avec le revenu, compte tenu de la progressivité de l'impôt.

Ces déductions se traduisaient par un manque à gagner pour le Trésor de *6,96 milliards de francs en 1983*.

La loi de finances pour 1984 a substitué à ce régime une *réduction d'impôt* de 20 % ou 25 % et réduit le nombre d'annuités de dix ans à cinq ans (selon que les prêts aient été contractés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1984 ou après), et de 25 % pour les dépenses d'économie d'énergie.

Le *montant* des réductions d'impôt résultant de ces mesures était de 6,17 milliards de francs en 1984, soit près de 800 millions de francs de moins par rapport à l'ancien régime.

## *2. Caractère insuffisamment incitatif au regard des revenus moyens.*

L'avantage procuré par le nouveau mode de calcul prévu par la loi de finances pour 1984 est plus important que l'ancien pour tous les contribuables dont le taux marginal d'imposition est inférieur à 20 % ou 25 %, et moins important pour les autres catégories de contribuables.

Or, dans l'ancien système, le taux marginal moyen était estimé à 30 %.

Faute de pouvoir revenir au système antérieur, il serait nécessaire de porter le taux du crédit d'impôt à 30 %, afin de conserver son caractère incitatif pour les revenus moyens.

Même dans cette hypothèse, la réduction de dix ans à cinq ans de la durée de la réduction et la perte d'avantage pour les revenus plus élevés limiteront nettement l'efficacité de cet avantage.

Le coût des mesures proposées sera nul en 1985. Il est estimé à 300 millions de francs en 1986 et demeure nettement inférieur à celui découlant des déductions en vigueur antérieurement à la loi de finances pour 1984.

## II. - LES ARTICLES 2 ET 3 (NOUVEAU)

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission
<p>Art. 2.</p> <p><i>Il est ajouté à l'article L. 315-1 du Code de la construction et de l'habitation un deuxième alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p>« Les titulaires d'un compte d'épargne-logement qui n'affectent pas cette épargne à la construction de leur habitation principale dans les conditions du premier alinéa, peuvent l'affecter à la construction d'une habitation ayant une autre destination dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat qui détermine notamment les conditions des prêts, ainsi que les affectations autorisées, qui doivent être exclusives de toute destination commerciale ou professionnelle »</p>	<p>Art. 2.</p> <p>L'article L. 315-1...</p> <p>...l'habitation est complétée par un deuxième alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les titulaires...</p> <p>...épargne au financement de logements destinés à l'habitation principale dans les conditions... »</p> <p>l'affecter au financement de logements ayant une autre...</p> <p>...notamment les destinations autorisées. Ces destinations sont exclusives, à l'exception des résidences de tourisme, de tout usage commercial ou professionnel. »</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Conforme.</p>
	<p>Art. 3 (nouveau).</p> <p><i>L'article L. 315-2 du Code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé</i></p> <p>« Art. 315-2. - Les prêts d'épargne-logement concernant les logements destinés à l'habitation principale sont accordés pour le financement des dépenses de construction, d'acquisition, d'extension ou de certaines dépenses de réparation et d'amélioration</p> <p>« Les prêts d'épargne-logement concernant les logements ayant une autre destination sont accordés pour le financement des dépenses de construction, d'extension ou de certaines dépenses de réparation et d'amélioration »</p>	<p>Art. 3 (nouveau).</p> <p>Conforme.</p>

## A. - Présentation des dispositions.

### 1. *Elargissement des prêts épargne-logement aux résidences secondaires.*

L'article 2 complète l'article I. 315-1 du Code de la construction et de l'habitation, qui réserve l'octroi de prêts aux personnes physiques qui ont fait des dépôts à un compte d'épargne-logement et affectent cette épargne au financement d'une résidence principale.

L'article L. 315-1 est ainsi complété d'un deuxième alinéa visant à permettre l'affectation de cette épargne et du prêt à la *construction d'une résidence secondaire* à l'exclusion de toute autre destination commerciale ou professionnelle.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent projet.

### 2. *Précisions et modifications apportées au texte initial.*

- Le texte ainsi rédigé restreignait l'affectation des prêts épargne-logement aux opérations de *construction* des résidences secondaires.

Un *amendement du Gouvernement*, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, tend à étendre cette disposition aux opérations *d'extension, de réparations, d'amélioration*, qui pourront ainsi bénéficier des prêts susvisés au même titre que les constructions et acquisitions de résidences secondaires neuves.

Seule l'acquisition de logements anciens ne pourra bénéficier de ces nouvelles dispositions, leur acquisition étant sans incidence directe sur l'activité du bâtiment.

Le Gouvernement a également décidé d'étendre le bénéfice de ces dispositions aux *résidences de tourisme classées* : celles-ci font l'objet d'achat en copropriété et sont louées comme résidences de vacances.

L'article 3 (nouveau) tire les conséquences des modifications apportées à l'article 2 et complète ainsi l'article L. 315-2 du Code de la construction et de l'habitation relatif à l'affectation des prêts d'épargne-logement.

- Par ailleurs, le projet de loi fait référence au *compte d'épargne-logement* alors que l'exposé des motifs mentionne le régime de l'épargne-logement.

Le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget a confirmé que le *plan* d'épargne-logement, étant une catégorie nouvelle de compte épargne-logement, bénéficie également de cette nouvelle disposition.

Ses services ont également précisé que le prêt d'épargne logement ne pourra pas être utilisé pour l'acquisition ou l'amélioration d'une résidence secondaire si le financement de la résidence principale par le même type de prêt est encore en cours.

Rappelons que le régime de l'épargne-logement repose sur le principe d'une épargne préalablement constituée qui ouvre droit à un prêt assorti d'un taux d'intérêt avantageux dont le montant est déterminé en fonction des intérêts acquis pendant la période d'épargne.

Deux formules sont proposées sous forme de compte et de plan d'épargne-logement avec des contraintes et des modalités de prêts différentes.

	P.E.L.	C.E.L.
Durée minimum .....	5 ans	18 mois
Dépôt initial minimum .....	1.500 F	750 F
Montant minimum d'un versement .....	300 F	150 F
Montant minimum des versements annuels .....	3.000 F	-
Montant maximum des dépôts .....	300.000 F	100.000 F
Taux d'intérêt servi .....	5,3 % (+ prime : 9 % au total)	3,25 % (+ prime d'épargne)
Montant maximum du prêt .....	400.000 F	150.000 F
Durée du prêt .....	2 à 15 ans	2 à 15 ans
Taux d'intérêt .....	7 %	4,75 %

### B. - Analyse des dispositions.

Le recensement de 1982 a permis de dénombrer 2,26 millions de résidences secondaires, soit 115 sur 1.000 résidences principales.

La proportion la plus forte (54 %) se situe dans les départements du littoral et dans les zones de montagne. Ces résidences secondaires se répartissent entre les résidences se situant à la campagne avec souvent transformation de l'habitat rural existant, et les constructions neuves, rentrant dans la catégorie de « l'immobilier de loisir », sur le littoral méditerranéen en particulier.

Selon les estimations du ministère des Finances, cette disposition entraînera en année pleine un supplément de prêts de 2,6 milliards de francs concernant à la fois la construction neuve et les travaux d'amélioration.

1. *Une incidence financière limitée mais répondant à une revendication ancienne.*

Compte tenu du montant des prêts d'épargne-logement accordées en 1984 (42 milliards de francs), cette incidence est relativement modeste.

Cette mesure répond néanmoins à une ancienne revendication et l'on constate qu'un certain nombre de ménages, n'ayant pas les moyens suffisants pour l'acquisition d'une résidence principale, souhaitent acheter une résidence secondaire moins coûteuse, tout en restant locataire de leur logement principal.

Les dernières statistiques de la Fédération nationale du bâtiment montrent que la construction, dans le secteur libre, de résidences secondaires, a diminué dans de moindres proportions que les résidences principales.

Mises en chantier - Secteur libre hors P.C.

	Residences principales	Residences secondaires
1983 .....	56.400	23.000
1984 .....	41.300	18.500
Pourcentage .....	- 26,7	- 19,5

2. *L'épargne-logement : un mécanisme qu'il convient de surveiller.*

On constate une montée en régime de la collecte de l'épargne sur les comptes et les plans d'épargne-logement qui a atteint en 1983 un niveau nettement supérieur à celui des années antérieures, et qui est le résultat de mesures de relance adoptées en juin 1983.

Le décret du 11 juin 1983 et trois arrêtés du même jour ont procédé à un relèvement du taux d'intérêt, à un doublement des plafonds de dépôt et de prêt des plans d'épargne-logement, instauré une majoration de la prime versée par l'Etat par

personne à charge de l'emprunteur et assoupli les conditions de résiliation anticipée des plans.

La progression du montant des dépôts s'est accélérée ces dernières années : il a atteint 248 milliards de francs pour 1984 contre 222,786 milliards de francs en 1983, soit + 11,3 %, les chiffres de 1983 ayant eux-mêmes progressé de 10,9 % contre 8,8 % en 1982.

Mais alors que la collecte des *plans* d'épargne-logement seuls concernés par les mesures de juin 1983 progresse nettement (+ 12,1 % en 1983 contre + 6,8 % en 1982), celle des comptes d'épargne-logement marque une moindre progression (+ 8 % en 1983, + 13,9 % en 1982).

Le montant des *prêts* accordés en 1984 s'élève à 42 milliards de francs (chiffres provisoires) contre 40,133 milliards en 1983.

On observe une accélération de la progression constatée depuis 1978 du montant des prêts versés, liée à l'arrivée à maturité de générations nombreuses de plans et de comptes.

A ce propos, l'examen du montant de l'encours des prêts et des dépôts en 1983 et 1984 montre un alourdissement du *ratio* prêts/dépôts.

En effet, le *ratio* qui était de 40,13 % en 1981 et de 46,16 % en 1982 est passé à :

- 50,6 % en 1983 avec un encours de prêts de 112,675 milliards de francs et des dépôts de 222,786 milliards de francs ;
- 52,4 % en 1984 avec un encours de prêts de 130 milliards de francs et des dépôts de 248 milliards de francs.

Or, l'étude faite par le Centre d'information sur l'épargne et le crédit signale certains risques liés à l'extension du système.

Le succès de l'épargne-logement qui représentait en 1983 11 % des encours des prêts et 22 % des crédits nouveaux accordés au financement du logement, vient principalement de la rentabilité du produit qui devient extrêmement attrayant lorsque le droit à crédit est utilisé.

Selon le C.I.E.C., la rentabilité du plan d'épargne-logement se situe, en tenant compte de la prime, entre celle du livret A et des obligations et dépasse même celle des obligations en cas d'utilisation du prêt.

Le système pourrait comporter un risque de trésorerie, si les flux d'épargne nouvelle se ralentissaient, risque qui se trouverait accentué par l'existence d'un coefficient multiplicateur permettant aux titulaires de C.E.L. d'obtenir un prêt égal à 1,5 fois le montant de l'épargne et 2,5 fois pour les détenteurs de P.E.L.

## CONCLUSION

La situation du bâtiment en 1984 a continué de se détériorer. Avec moins de 300.000 mises en chantier réalisées au cours de cette année, la construction de logements s'est située à son niveau le plus bas depuis une trentaine d'années et marque un recul de 12 % par rapport à 1983 (334.000 mises en chantier).

Cette baisse des mises en chantier de logements neufs n'est que partiellement compensée par l'augmentation du nombre d'opérations d'acquisition-amélioration; elle s'explique principalement par la chute du secteur libre, hors prêts conventionnés.

En effet, la part de ce secteur libre, par rapport au nombre total de mises en chantier est passée, d'après les chiffres de la F.N.B. de 34 % en 1981 à 23,8 % en 1982 et en 1983, à 19,7 % en 1984.

L'emploi s'est également dégradé dans le secteur du bâtiment puisque la disparition d'environ 70.000 emplois est estimée pour 1984, soit une baisse de 8,4 % par rapport à 1983.

Les faillites d'entreprises continuent de progresser et s'élèvent à 5.111 en 1984, soit + 8,1 % par rapport à 1983.

Les perspectives pour 1985 restent très médiocres pour les professionnels qui prévoient une baisse du volume des travaux entre 1,5 % et 3 %, celle-ci ayant été de 4 % en 1984, et une nouvelle baisse de l'emploi.

Selon les mêmes experts, l'ensemble des dispositions arrêtées le 23 janvier 1985 par le Gouvernement, ne se traduiraient que par un supplément de travaux de 0,3 % de l'activité globale du bâtiment.

Compte tenu de l'ampleur des difficultés du secteur du bâtiment, l'impact économique des mesures, du présent projet de loi demeure donc nettement insuffisant.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 10 avril 1985, votre commission des Finances, placée sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, a procédé à l'examen du projet de loi.

**M. Jean François-Poncet**, rapporteur spécial, a exposé les deux mesures du projet de loi en insistant sur leur caractère limité compte tenu de la gravité de la situation du bâtiment. Il a insisté sur la nécessité de modifier l'environnement juridique et fiscal défavorable à la construction.

**M. René Bailayer** a observé qu'il y avait moins de demandes dans le secteur de la construction individuelle alors que les besoins en P.I.A. augmentaient.

Il a souhaité que les dotations budgétaires soient augmentées sur ce chapitre.

**M. René Monory** a remarqué que le problème du logement était lié à la situation économique générale de la France. En effet, celle-ci est très endettée dans un contexte de faible croissance et les ménages voient leur pouvoir d'achat diminuer.

En outre, le marché de l'immobilier est amputé d'une part de l'épargne qui s'investit sur le marché financier dont une proportion importante contribue à financer le déficit budgétaire. **M. René Monory** en conclut qu'il n'y aura pas de solution au problème du logement tant qu'il n'y aura pas un taux de croissance qui permette de dégager une épargne plus importante.

**M. Maurice Blin**, rapporteur général, a également souligné le caractère modeste des dispositions du présent projet de loi ainsi que la base fragile de l'environnement économique.

Après avoir répondu aux intervenants, **M. Jean François-Poncet** a conclu à l'adoption du projet de loi.



Votre commission des Finances vous propose d'adopter l'ensemble du projet de loi tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée nationale en première lecture.