

N° 100

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1981 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, Auguste Clupin, Bernard LeGrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Colliomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Colin, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo (Yvelines), Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, André Lejeune, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean Peyrefitte, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes : 1976 (annexe 22), 1977 (tome X), 1981 (tome X) et in-8° 359.

Sénat : 97 et 98 (annexe 14) (1980-1981).

Loi de finances. - Construction d'habitations - Logement.

SOMMAIRE

	Pages
PRESENTATION GENERALE	3
I. - LA NECESSITE D'UNE FORTE PRODUCTION DE LOGEMENTS ...	6
A. Les besoins sont encore importants	6
B. La construction, élément essentiel pour l'économie française	8
C. La politique menée est insuffisante	10
II. - L'AMELIORATION INDISPENSABLE DU PARC EXISTANT	17
A. la réhabilitation	17
B. Les économies d'énergie	21
III. - LA HAUSSE DES COUTS DE L'HABITAT	25
A. L'augmentation des charges et des loyers	25
B. L'accroissement du coût de la construction	27
C. La hausse du coût du financement	28
D. Les conséquences de ces hausses	29
IV. - LES REFORMES LEGISLATIVES NECESSAIRES	32
A. La fiscalité et le problème foncier	32
B. La pluripropriété	34
CONCLUSION	37
EXAMEN EN COMMISSION	38

Mesdames, Messieurs,

La France va continuer à être confrontée à de graves problèmes économiques en 1981. Cette crise touchera de plus en plus tous les secteurs de l'activité et un grand nombre de nos concitoyens vont être confrontés à de très sérieuses difficultés.

Dans ce contexte général, le secteur de l'habitat doit demeurer une priorité nationale. En effet, le logement est un élément fondamental pour le bien-être des Français. Il est donc essentiel que, quelles que soient les vicissitudes de la conjoncture économique, tous nos concitoyens puissent se loger dans des conditions satisfaisantes. Par ailleurs, la construction est un secteur d'activité extrêmement important pour notre économie et son renforcement peut contribuer au maintien des grands équilibres économiques.

Avant d'examiner la politique du logement que le Gouvernement se propose de mener en 1981, votre rapporteur tient à exprimer ses très vifs regrets devant la récente suppression du Secrétariat d'Etat au Logement. Il semble en effet paradoxal que ce secteur si vital pour les Français et si coûteux pour les finances publiques ne soit plus surveillé et animé par un responsable politique qui lui consacre l'intégralité de son activité. On peut comprendre le désir de réduire l'équipe ministérielle mais cela ne doit en aucune façon se faire au détriment d'un secteur primordial. Sauf si le Gouvernement considère à présent que l'habitat n'est plus une priorité pour la Nation, il est absolument nécessaire de recréer un Ministère prenant en charge les difficiles et importants problèmes du logement.

Votre rapporteur ne souhaite pas faire une analyse exhaustive des crédits consacrés au logement, car cela a été excellemment fait dans le rapport de la Commission des Finances. Il est cependant nécessaire de rappeler en premier lieu quelques données financières.

Compte tenu du Fonds d'Action Conjoncturelle, les principales caractéristiques du projet de loi de finances pour 1981 dans le secteur du logement sont les suivantes :

- 15 300 millions de francs et autorisations de programme sont destinés à financer la construction neuve. Si les hypothèses du Gouvernement se révèlent exactes cela permettra de distribuer 77 000 prêts locatifs aidés (P.L.A.), 140 000 prêts aidés pour l'accèsion à la propriété (P.A.P.) et environ 65 000 prêts conventionnés permettant de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.). Ainsi, malgré l'apparente croissance (40 %) des crédits il n'y aura qu'au maximum 282 000 prêts aidés pour la construction neuve, soit le même nombre qu'en 1980.

- les aides pour l'amélioration de l'habitat diminuent de façon notable et atteignent 1 milliard de francs (- 12 %) en autorisations de programme, et 893 millions de francs en crédits de paiement (- 26 %) ;

- les aides à la personne sont en augmentation sensible : les crédits disponibles à cet effet sont de 2 400 millions de francs pour l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) et de 3 460 millions de francs pour l'allocation-logement.

Ces chiffres ne permettent pas une appréciation exacte de la politique qui va être menée en 1981. En effet, depuis la réforme du financement du logement, le Gouvernement ne présente qu'un programme en valeur. Les indications en volume ne sont qu'indicatives et souvent approximatives. Or ce qui intéresse nos concitoyens ce n'est pas les intentions du Gouvernement mais les réalisations véritables.

Par ailleurs, la présentation de certaines dotations budgétaires rend malaisé leur interprétation. Des diminutions de crédits sont, d'après le ministère, largement compensées par des reports de crédits non consommés en 1980 ; tel est le cas pour les actions en faveur de l'amélioration de l'habitat ou de la compensation pour surcharge foncière. A l'inverse, l'augmentation des crédits en faveur de la construction neuve est due en partie à une modification des techniques des aides de l'Etat.

Ces difficultés sont habituelles. Cependant le contrôle du Parlement sur la politique du logement qui sera menée en 1981, est rendu particulièrement ardu du fait de l'existence d'un Fonds d'action conjoncturelle (F.A.C.) Institués depuis 1969 pour certains exercices budgétaires, les Fonds d'action conjoncturelle sont constitués de dotations qui peuvent être éventuellement utilisées pour relancer l'investissement public et contribuer ainsi au maintien d'une croissance économique équilibrée. Dans la partie du projet de loi de finances pour 1981 qui concerne le logement, 2 348 millions de francs d'autorisations de programme, sur un total de 15 300 millions de francs, soit 15 %, sont inscrits au F.A.C.

Ainsi, deux jugements peuvent être portés sur le budget que l'on nous présente. Si les crédits inscrits au F.A.C. sont débloqués, on peut estimer que la politique qui sera menée est médiocre ; l'effort en faveur du logement restera à un niveau insuffisant, mais il sera quand même égal à ce qui a été entrepris en 1980. Par contre si le F.A.C. n'est pas utilisé, on va assister à une très importante régression du logement : les prêts locatifs aidés (P.L.A.) chuteront d'au moins 22 % et les prêts aidés d'accession à la propriété (P.A.P.) reculeront de 24 %.

Pour juger le budget qui nous est présenté, il est donc nécessaire d'estimer les chances de voir les crédits inscrits dans le F.A.C. être engagés.

Pour ce faire, l'expérience passée n'est pas d'une grande utilité.

Depuis 1969, le Fonds d'action conjoncturelle a fait l'objet de six dotations ; lors de trois exercices budgétaires, en 1970, 1971 et 1977, les dotations furent totalement ou partiellement débloquées. Par contre lors des trois autres années, en 1969, 1973 et 1974, les crédits inscrits au F.A.C. ne firent l'objet d'aucune répartition.

En 1981, l'engagement du F.A.C. dépendra certes de la conjoncture économique mais surtout du résultat de l'échéance politique majeure que notre pays doit connaître l'année prochaine. Il faut d'ailleurs remarquer que les crédits de paiement inscrits au F.A.C. ne correspondent qu'aux dépenses de six mois, ce qui signifie que le Gouvernement n'envisage d'utiliser ces fonds qu'après l'élection présidentielle. Si l'actuel Président de la République est reconduit dans ses fonctions, on peut cependant craindre que la volonté actuelle d'austérité ne persiste et conduise à geler ces fonds, ce qui aurait de graves conséquences pour l'habitat. Si un nouveau Président de la République est élu, il est certain que le budget que nous examinons actuellement sera profondément modifié et qu'une priorité accrue sera accordée au logement.

Il est donc impossible de se faire une opinion certaine sur la politique du logement qui sera menée en 1981. Cependant votre rapporteur souhaite examiner quelques grands problèmes actuels de l'habitat et la façon dont le Gouvernement entend les résoudre :

- la nécessité d'une forte production de logement,
- l'indispensable amélioration du parc existant,
- la hausse des coûts de l'habitat,
- les adaptations législatives souhaitables.

I. - LA NECESSITE D'UNE FORTE PRODUCTION DE LOGEMENTS

La France ne connaît plus, en matière de logement, la situation de forte pénurie d'après-guerre. Cependant, il demeure nécessaire de maintenir un fort rythme de construction car les besoins sont encore importants et l'industrie du bâtiment est un secteur vital pour notre économie. Or, on constate que, depuis quelques années, l'effort de l'Etat en faveur du logement s'atténue.

A. DE NOMBREUX BESOINS SONT ENCORE IMPORTANTS

Ainsi que l'indique le rapport de la Commission de préparation du VIII^e Plan, « Habitat et Cadre de vie », l'évolution constatée depuis une dizaine d'années permet aujourd'hui de prévoir avec quelque certitude qu'un attachement plus fort au cadre de vie, la revendication d'une certaine autonomie dans l'habitat et dans la vie hors travail, le souci de participer à l'élaboration et à la gestion du cadre de vie relèvent d'aspirations profondes et durables. Or, notre patrimoine de logements n'est pas en mesure de satisfaire ces souhaits légitimes.

Grâce à un système de financement spécifique de la construction, la qualité du logement social s'est améliorée au cours des dernières années ; mais il subsiste un parc très ancien (la moitié des logements français datent d'avant 1948) aussi bien dans les villes qu'à la campagne ; quant aux logements sociaux, construits trop vite dans les années 60, ils se dégradent très rapidement.

Les critères de confort montrent l'effort qu'il reste à réaliser : sur 18 641 000 résidences principales, 18 % sont sans eau chaude, 23 % sans installations sanitaires et 60 % seulement bénéficient du chauffage central.

La surface des logements et le nombre de pièces par personne est en moyenne inférieure à ce qu'ils sont en Allemagne Fédérale ou en Grande-Bretagne.

Notre habitat souffre également de maux non quantifiables, mais cependant très réels comme le sous-équipement en services diversifiés et en moyens de transports dans beaucoup de banlieux et de zones rurales, l'espace urbain délaissé par les aménageurs, l'allongement du temps des trajets domicile-travail (1 h 25 par jour en moyenne en région parisienne).

Les centres des villes abritent encore un grand nombre de populations démunies et parfois marginales. Or, souvent les rénovations urbaines ont

abouti à priver les quartiers de toute vie sociale diversifiée, et à rejeter à la périphérie non seulement les anciens habitants mais encore les ménages qui auraient souhaité s'y installer. En effet, le nombre de logements sociaux construits dans les grandes villes sont insuffisants. Ainsi à Paris, seulement 2 460 logements sociaux locatifs ont été construits en 1979, soit plus de deux fois moins qu'en 1977 ou en 1976.

Les zones rurales connaissent encore souvent un habitat vétuste et inconfortable. Les périphéries des grandes villes présentent des signes de dégradation physique et sociale ; ce sont en effet des zones qui ont été urbanisées très rapidement afin de répondre à des besoins massifs et urgents, et elles sont très souvent sous-équipées en ce qui concerne les transports, les espaces verts et les équipements collectifs.

Certaines catégories de la population ressentent plus particulièrement tous les défauts de notre habitat :

- les personnes âgées : 32 % seulement de leur logement ont tous les éléments de confort (56 % en moyenne nationale). Par ailleurs, les retraités sont de plus en plus chassés du centre des villes,

- les familles nombreuses : en effet, 2/3 des familles de 5 enfants ou plus vivent dans des logements surpeuplés. L'exiguïté des logements est sûrement une des causes de la baisse de la natalité en France,

- les travailleurs migrants, et en particulier les immigrés les plus récents, connaissent les pires conditions de logement et d'insertion sociale : plus de 70 % des ménages algériens, par exemple, vivent dans des logements surpeuplés.

Il est certain qu'une partie de notre patrimoine immobilier peut être réhabilitée et nous verrons par ailleurs qu'il est nécessaire d'entreprendre cet effort. Mais si l'on veut que les conditions d'habitat des Français s'améliorent rapidement, il faut maintenir un fort rythme de construction.

D'après les travaux entrepris pour la préparation du VIII^e Plan, les besoins en logements neufs resteront élevés au cours des prochaines années.

En effet, 235 000 ménages, en chiffre net, se formeront chaque année selon l'INSEE au cours du VIII^e Plan. Ils correspondent à l'arrivée à l'âge adulte des générations nées au cours des années 1960. Par ailleurs, le vieillissement des immeubles provoque la désaffectation de logements anciens qu'il convient de remplacer. Selon les études menées, le volume des besoins de renouvellement serait de 140 000 à 160 000 logements par an. Enfin, on estime que 45 000 à 55 000 résidences secondaires seront construites par an.

Ainsi, le rythme minimum pour couvrir les besoins au cours du VIII^e Plan se situe entre 420 000 et 450 000 logements par an :

Croissance démographique.....	235 000 -
Renouvellement du parc.....	140 000 - 160 000
Résidences secondaires.....	45 000 - 55 000
TOTAL.....	420 000 - 450 000

Si l'on tient compte d'une part des besoins supplémentaires résultant de la rénovation nécessaire de quelques dizaines de milliers de logements H.L.M. qu'il vaut mieux détruire plutôt que de les améliorer à un coût prohibitif, et d'autre part du regroupement fréquent et souhaitable de logements de petite taille pour en accroître la surface lors de la réhabilitation d'immeubles, *il est nécessaire de construire au minimum 450 000 logements par an au cours des cinq années à venir.*

Si cet objectif est nettement inférieur aux réalisations obtenues lors des plans précédents, il est cependant supérieur au nombre de logements qui seront construits en 1980 ou en 1981 ; il est donc nécessaire d'accroître rapidement les moyens mis à la disposition de la construction neuve. Cela permettra de mieux répondre aux aspirations des Français, tout en maintenant un secteur d'activité primordial pour l'économie française de demain.

B. LA CONSTRUCTION, ELEMENT ESSENTIEL POUR L'ECONOMIE FRANCAISE

La construction de logements est une activité essentielle pour l'économie française. Par ses effets directs sur le marché du bâtiment et du génie civil (le marché intérieur du bâtiment a représenté 200 milliards de francs en 1979), et par son incidence indirecte sur de nombreuses branches industrielles (matériaux de construction, sidérurgie, transformation des métaux, ameublement, textile, etc...) elle est une composante essentielle de la demande finale et elle concourt fortement à la croissance. Par ailleurs, la diffusion sur l'ensemble du territoire des activités de la construction permet à ce secteur de contribuer de façon essentielle à la vitalité économique des régions. Dans certains départements, c'est même le principal secteur d'activité industrielle. Enfin, le secteur du B.T.P., qui comprend 250 000 entreprises artisanales, emploie une part importante de la population active : 1 562 000 salariés et 300 000 non salariés en 1977.

Les études menées lors de la préparation du VIII^e Plan ont prouvé qu'un développement soutenu du secteur du cadre de vie aurait des effets bénéfiques sur l'emploi sans nuire à l'équilibre extérieur ou à l'épargne financière nécessaire au redéploiement industriel.

C'est en effet une branche réclamant peu de capital et employant pour une production équivalente plus de personnes que les autres secteurs industriels. Une relance de l'habitat permet ainsi de créer beaucoup d'emplois. C'est aussi une branche peu consommatrice de produits importés, comparée à la plupart des autres industries. Les simulations réalisées à partir d'un modèle macro-économique (D.M.S.) ont montré que les investissements dans le logement et plus particulièrement la réhabilitation et les travaux destinés à réduire la consommation d'énergie étaient plus rentables pour la croissance économique, l'équilibre extérieur et l'emploi, que toutes les autres formes d'investissement.

Ces dernières années, on a souvent entendu dire que face à la nécessité du redéploiement industriel, il était nécessaire que les Français orientent plus leur épargne vers le secteur industriel et moins vers l'habitat. Certaines mesures ont d'ailleurs été prises pour favoriser cette évolution.

Or toute politique qui chercherait à décourager les investissements dans l'habitat pour drainer l'épargne vers d'autres secteurs, apparaît vouée à l'échec. Des études sur le comportement d'épargne des ménages montrent en effet que c'est la consommation de biens non durables (ce qui entraînerait un accroissement des importations) et non l'épargne financière qui profiterait d'une réduction de l'effort consacré au logement. Par contre, l'habitude d'épargner pour acheter son logement (épargne préalable puis endettement) ne se perd pas lorsque la période d'accession est achevée, ce qui se traduit par un transfert ultérieur sur l'épargne financière. Comme le montre l'exemple allemand, l'épargne immobilière et l'épargne financière ne sont pas concurrentes, mais complémentaires.

Il est nécessaire, compte tenu de ses caractéristiques propres, d'éviter au secteur du bâtiment des variations d'activité trop fortes. Le cycle de production d'un bâtiment est long (au minimum un an) ; il est réalisé par un ensemble d'entreprises représentant des corporations distinctes. Cet appareil de production se prête donc mal aux cycles économiques. L'expérience montre qu'une politique de « stop and go » produit inévitablement des effets inflationnistes. En effet, l'appareil de production désorganisé et affaibli en période de ralentissement est incapable de réagir en période de relance. Il est donc essentiel que l'Etat fasse preuve de continuité dans sa politique afin que la capacité de production de ce secteur soit adaptée à la production prévisible à moyen terme.

Or, depuis plusieurs années le secteur du bâtiment connaît une récession. Entre 1974 et 1978 l'activité a décliné en moyenne de 6,2 % par an et l'emploi a chuté de façon importante : entre le 31 mars 1975 et le 31 mars 1979, les effectifs se sont réduits de 180 000 personnes. *Il est urgent de trouver les moyens aptes à améliorer la situation de ce secteur vital.*

C. LA POLITIQUE MENEES ES: INSATISFAISANTE

Depuis quelques années, on assiste à une réduction du nombre de logements construits. Le budget pour 1981 ne constitue malheureusement pas une rupture dans cette évolution ce qui risque de poser de graves problèmes à la Nation dans les années à venir.

1° Le résultat des années passées

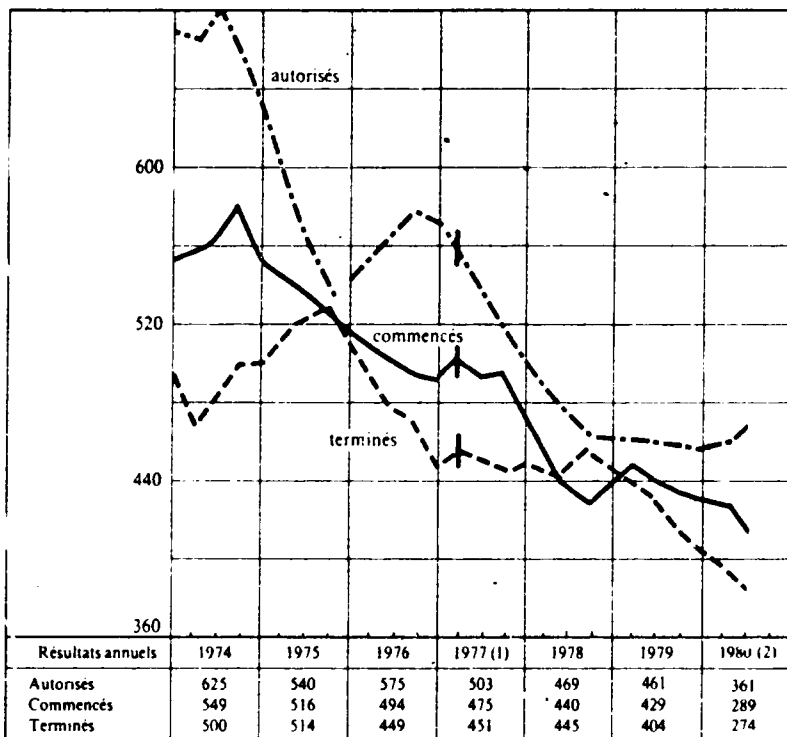
Comme le montre les tableaux suivants, le nombre de logements neufs construits en France diminue régulièrement depuis 1974.

Tableau I

SITUATION GÉNÉRALE DE LA CONSTRUCTION

milliers de logements par an

Données trimestrielles mises en année mobile



Source S S E E

(1) Le mode d'établissement des statistiques de construction de logements a été modifié à partir de 1977, et fait apparaître par rapport aux années antérieures un écart léger mais systématiquement positif.

(2) Résultats pour les neuf premiers mois de 1980.

Tableau II

ÉVOLUTION AU COURS DES DERNIERS TRIMESTRES

Milliers de logements	Années	1e trimestre	2e trimestre	3e trimestre	4e trimestre
AUTORISÉS	1978	113	112	112	132
	1979	109	111	115	126
	1980	118	116	125	
COMMENCÉS	1978	102	111	105	122
	1979	112	101	98	118
	1980	100	96	93	
TERMINÉS	1978	107	112	104	122
	1979	100	98	95	111
	1980	94	84	96	

Cette évolution ne peut pas s'expliquer, comme nous l'avons déjà démontré, par une saturation des besoins. La baisse de la construction a pour origine le ralentissement de la croissance des ressources des ménages, la hausse des coûts, la difficulté de trouver des terrains disponibles (ce que nous examinerons dans la troisième partie de ce rapport) et le désengagement de l'Etat.

La réforme du financement du logement se met progressivement en place et, comme l'indique le tableau III suivant, l'aide à la personne prend une place de plus en plus importante.

Tableau III

**Répartition des aides à la pierre
et des aides à la personne**

	1976		1977		1978		1979		1980	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Aides à la pierre (y compris budget des communes)	9 712	59 %	10 557	59 %	10 560	55 %	11 245	52 %	12 093	49 %
Aides à la personne :										
- budgétaire	795		854		1 913		3 033		4 540	
- régions sociales	5 900		6 526		6 700		7 500		7 950	
	6 700	41 %	7 400	41 %	8 613	45 %	10 533	48 %	12 490	51 %

On s'aperçoit que 1980 est la première année où l'aide à la personne est supérieure à l'aide à la pierre.

Mais cette réforme a entraîné une diminution de l'effort de la puissance publique, comme l'indique le tableau IV suivant :

Tableau IV
Diminution des aides publiques
dues à la réforme du financement

	Crédits de paiement Millions de F constants 1980				
	1978	1979	1980	1981	1982
<u>Aides à la pierre</u>					
1) Coût du programme de référence anciennes aides	3 099	7 130	8 322	9 668	10 923
2) Coût réforme	1 562	3 955	4 044	5 548	6 275
Economies d'aides à la pierre (2-1)	- 1 537	- 3 174	- 3 478	- 4 120	- 4 648
Coût budgétaire de l'APL	15	1 080	1 800	2 400	3 800
Solde net réforme	- 1 522	- 2 094	- 1 678	- 1 720	- 848

La première ligne du tableau intitulé « programme de référence anciennes aides » est la moyenne des programmes physiques d'aide à la pierre entre 1973 et 1977, à laquelle ont été appliquées les caractéristiques de ces aides en 1977.

La deuxième ligne du tableau représente les coûts effectifs engendrés par l'aide à la pierre tels qu'ils résultent des programmes de 1978, 1979 et 1980 et maintenus en termes physiques en 1981 et 1982.

La dernière ligne montre le désengagement de l'Etat : 7,0 milliards de Francs entre 1978 et 1982.

La réforme a aussi entraîné une diminution de la part des prêteurs publics dans le financement du logement au profit du secteur bancaire, ainsi que l'indique le tableau V suivant :

Tableau V
Part des différents réseaux
dans le financement du logement

	1977		1978		1979	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
<u>Prêteurs à caractère public</u>	<u>38 077</u>	<u>39,2</u>	<u>36 377</u>	<u>31,1</u>	<u>39 405</u>	<u>27,3</u>
Administrations publiques	1 739	1,8	1 672	1,4	1 729	1,2
CFMLM	18 229	18,8	19 616	16,8	18 330	12,7
CDC et Caisses d'Epargne	18 109	18,6	15 069	12,9	19 346	13,4
<u>CFP et CDE</u>	<u>13 114</u>	<u>13,5</u>	<u>16 238</u>	<u>13,9</u>	<u>20 320</u>	<u>14,1</u>
<u>Secteur bancaire</u>	<u>41 605</u>	<u>42,7</u>	<u>29 712</u>	<u>25,3</u>	<u>73 921</u>	<u>54,6</u>
dont Crédit Agricole	12 500	12,9	21 192	18,1	27 784	19,2
<u>Agences non financières</u>	<u>4 454</u>	<u>4,6</u>	<u>5 493</u>	<u>4,7</u>	<u>5 743</u>	<u>4</u>
TOTAL	97 051	100	116 047	100	144 367	100

On s'aperçoit que la part des prêteurs publics passe de 39,2 % à 27,3 % en deux ans, tandis que le secteur bancaire progresse durant la même période, de 42,7 à 54,6 %. Le passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne a entraîné un développement de la distribution des crédits à l'habitat par les banques et les établissements financiers, ce qui a entraîné une hausse des coûts, particulièrement préjudiciable pour les couches sociales défavorisées.

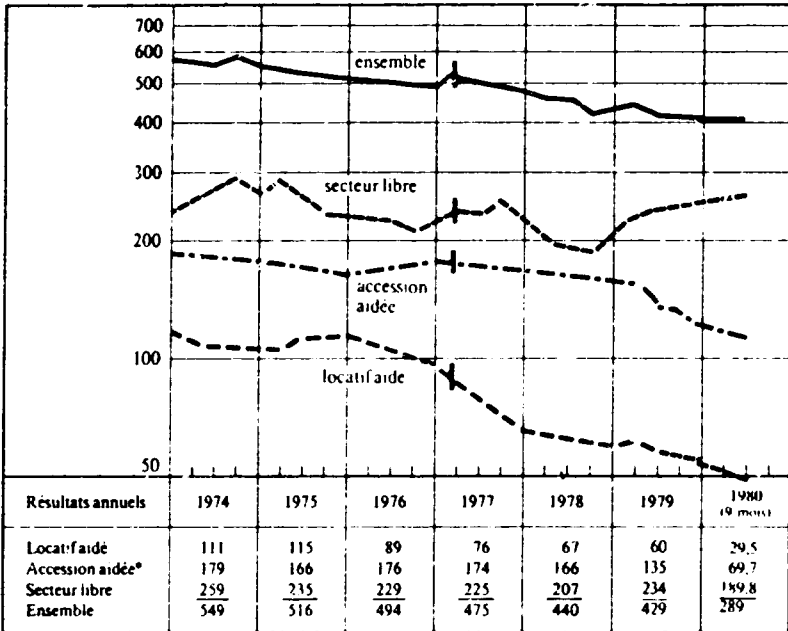
Le désengagement de l'Etat est d'autant plus sensible pour les classes pauvres, que c'est essentiellement dans le secteur locatif aidé qu'il se produit, comme l'indique le tableau VI suivant :

Tableau VI

LOGEMENTS COMMENCÉS PAR SECTEURS DE FINANCEMENT

milliers de logements par an

Données trimestrielles mises en année mobile



* Estimation

Source : S.S.E.E.

ÉVOLUTION RÉCENTE

Milliers de logements	1978	1979	1980	variations en %	
	6 mois	6 mois	6 mois	1979/78	1980/79
Locatif aidé	36,1	32,2	21,2	- 11	- 34
Accession aidée*	84,2	69,2	54,6	- 18	- 21
Secteur libre	94,5	113,9	120,0	+ 21	+ 5
TOTAL	214,8	215,3	195,8	0	- 9

Il est certain que nos concitoyens ne souhaitent plus se loger dans les grands ensembles locatifs que l'on a construit après la guerre. Cela ne signifie pas cependant qu'il faille interrompre les programmes locatifs. Il existe encore une demande importante pour des logements en location. Il est, d'autre part, dangereux de trop banaliser l'accès à la propriété ; compte tenu de la conjoncture économique et du chômage grossissant, de nombreux accédants à la propriété risquent de connaître de sérieuses difficultés. D'autre part, de nombreuses études ont montré que l'accès à la propriété était un frein à la mobilité géographique qui est cependant, aujourd'hui, une nécessité engendrée par le redéploiement industriel.

2° Le budget pour 1981

Le projet de loi de finances pour 1981 ne semble pas remédier aux inconvénients de l'évolution observée dans les années passées.

Tableau VII
Evaluation du programme physique des constructions aidées

	Budget 1980	Budget 1981 (hors F.A.C.)	Variation 1981/1980 %	Budget 1981 (y compris F.A.C.)	Variation 1981/1980 %
Locatif aidé	77 000	60 000	- 22	77 000	-
Accession aidée	145 000	110 000	- 20,7	140 000	- 3,4
Total des constructions aidées	222 000	175 000	- 21	217 000	- 2,25

Comme le montre le tableau VII ci-dessus, la situation du logement ne s'améliorera pas l'année prochaine. Environ 400 000 logements seront mis en chantier en 1980 (contre 600 000 en 1973) et ce chiffre ne sera pas atteint en 1981 ; on continue donc à assister à une réduction de l'offre des logements. Le budget de l'Etat ne contribue pas à combattre cette évolution néfaste. En 1981, si les évolutions du Gouvernement se révèlent exactes, la chute de la construction aidée sera au total de 21 %, de 22 % pour le locatif aidé et de 20,7 % pour l'accession aidée. Si les crédits inscrits au F.A.C. sont débloqués, il y aura le même nombre de logements locatifs aidés qu'en 1980 et l'accession à la propriété diminuera de 3,4 %.

L'exposé des motifs de l'article 34 du projet de loi de finances pour 1981, qui fixe le montant total de l'aide de l'Etat, indique le montant des prêts que chaque réseau de financement pourra accorder. La dotation attribuée au Crédit agricole mutuel régresse de 7 milliards de francs en 1980 à 5,5 milliards de francs en 1981 alors que les dotations du Crédit foncier et celles des Caisses de prêts aux H.L.M. progressent de manière significative. Cette évolution est inquiétante car elle risque de pénaliser le logement rural.

La réduction importante du programme de logements aidés aura de graves conséquences pour l'industrie du bâtiment, en particulier au cours du premier semestre 1981. En effet, on peut craindre que la programmation anticipée des crédits ne porte que sur la partie hors F.A.C. du budget. Ainsi, chaque Direction départementale de l'Equipement ne pourra engager, au mois de janvier, que des sommes très inférieures à celles de l'an dernier.

3° Les conséquences de la politique gouvernementale

Ainsi, dès la première année du VIII^e Plan, les objectifs retenus par les Commissions du Plan ne seront pas atteints : il n'y aura pas 450 000 logements construits, mais moins de 400 000 ; à la place des 80 000 logements locatifs aidés, il n'y aura que 60 000 prêts locatifs aidés (ou 77 000 si la F.A.C. est débloquée).

Les conséquences de cette politique, si elle est maintenue, vont être extrêmement néfastes. En premier lieu, la France va se montrer incapable de rattraper son retard sur ses principaux voisins occidentaux en matière de confort des logements et des conditions de vie de la population. L'objectif d'avoir, en l'an 2000, un parc immobilier aux normes actuelles de confort ne sera pas atteint.

D'autre part, la prolongation de la tendance actuelle engendrerait une situation de pénurie, déjà réelle en région parisienne et dans certaines grandes villes, entraînant inévitablement l'inflation. Cette pénurie pénalisera surtout les ménages les plus modestes qui n'auront pas les ressources nécessaires pour supporter les hausses. Il est donc nécessaire de relancer la construction, et en particulier de favoriser, tant pour des raisons économiques que sociales, l'accroissement du parc locatif ; en effet, l'existence d'un marché locatif favorise la mobilité résidentielle qu'exige l'actuelle évolution de l'emploi. Or, cette condition n'est pas réalisée dans la plupart des grandes métropoles régionales.

Afin de développer l'offre locative dans les grandes villes, il est nécessaire d'aider les constructeurs sociaux à supporter l'important coût foncier. Depuis plusieurs années, il existe une subvention de surcharge foncière destinée à faciliter l'implantation de logements sociaux dans les zones à forte densité. Depuis 1978, les dotations budgétaires destinées à cette action primordiale diminuent constamment, en raison de la non-consommation des crédits votés. En 1981, 80 millions de francs d'autorisations de programme sont inscrits au budget (20 millions sont également inscrits au F.A.C.) alors que la dotation de 1980 était de 145 millions de Francs.

Au mois de janvier 1980, le Gouvernement a allégé les conditions d'octroi de cette subvention et il faut espérer que cela permettra d'engager un nombre plus important d'opérations. Si tel n'était pas le cas, il faudra, plutôt que de réduire encore les crédits en prétextant qu'ils ne sont pas utilisés, trouver les procédures adéquates permettant de réaliser cette action impérative pour l'équilibre sociologique de nos cités.

II. - L'AMELIORATION INDISPENSABLE DU PAKC EXISTANT

Plus de la moitié du patrimoine immobilier actuel a été construite avant 1948, et une grande partie avant 1914. La vétusté de nombreux immeubles nécessite donc des travaux importants de réhabilitation. Par ailleurs, la pénurie de logements pendant les années cinquante a suscité la construction rapide de nombreux immeubles qui présentent aujourd'hui de graves déficiences. Enfin, l'impératif national d'économies d'énergie doit susciter de nombreux travaux d'isolation et de développement d'énergies nouvelles utilisables pour l'habitat.

A. LA REHABILITATION

Le total des travaux nécessaires à l'amélioration du confort dans 4 millions de résidences principales inconfortables mais susceptibles d'être réhabilitées, est estimé, sans compter les ouvrages économisant l'énergie, à environ 550 milliards de francs. Selon l'INSEE, il y a à l'heure actuelle 350 000 logements par an qui sont réhabilités. Sur le total, les financements directs sur budget de l'Etat contribuent à la réhabilitation d'environ 140 000 logements par an.

De nombreuses procédures ont été mises en place ; le champ d'application des aides a été étendu et les procédures simplifiées par une série de décrets du 20 novembre 1979. Cependant, les actions en faveur de l'amélioration de l'habitat n'ont pas encore atteint un niveau suffisant et il est nécessaire de les renforcer.

1° Les opérations « Habitat et Vie Sociale »

Institué officiellement par un arrêté interministériel du 3 mars 1977, le groupe interministériel « Habitat et Vie Sociale » a reçu notamment pour mission de conduire des opérations de réhabilitation et d'amélioration des conditions de vie de grands ensembles urbains, particulièrement dégradés. Les opérations visent à traiter le quartier dans sa globalité de manière à y ramener une vie sociale normale.

A l'heure actuelle, sur les 54 opérations prévues, 38 ont été approuvées qui concernent au total 63 750 logements pour un montant total de travaux de 1 594 millions de francs. Parmi ces 38 opérations approuvées, quelques unes seulement sont achevées, la plupart étant en cours de réalisation. Pour 3 d'entre elles, l'approbation date du mois de juillet 1980 et les travaux devraient commencer dans les mois qui viennent.

Un arrêté du 22 avril 1980 a fusionné le Fonds d'Aménagement Urbain et le Comité Interministériel « Habitat et Vie Sociale ». Il faut espérer que cette intégration ne nuira pas à la concertation des administrations intéressées à la réhabilitation des grands ensembles, et que le programme initialement envisagé sera mené à son terme dans les meilleurs délais.

2° Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.)

Il y avait au 15 juillet 1980 179 opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) en cours et 275 études préopérationnelles, qui devraient normalement déboucher sur des O.P.A.H. en 1981.

Les conventions signées jusqu'à présent portent sur un total d'environ 40 000 logements. Le nombre moyen de logements concernés par opération s'élève actuellement à 220. A partir de 1979, les O.P.A.H. se sont bien développées dans le milieu rural, alors qu'auparavant ces opérations ne s'étaient essentiellement effectuées qu'en milieu urbain. 33 millions de francs sont inscrits au budget de 1981 pour le financement des études et l'animation des opérations d'amélioration de l'habitat.

3° Les prêts aidés pour l'acquisition et la réhabilitation de l'habitat ancien.

Les prêts aidés applicables en construction neuve sont également utilisés dans le cas de l'acquisition et la réhabilitation simultanées de logements anciens, qu'il s'agisse de l'accession à la propriété ou de logements à usage locatif. Le montant des travaux ainsi financés doit atteindre 35 % du coût dans le cas de l'accession à la propriété, et 20 % du coût total pour l'acquisition-réhabilitation de logements à usage locatif.

Les immeubles acquis doivent avoir au moins 20 ans d'âge. Ce dispositif est complété par des prêts conventionnés qui sont accordés pour ces deux types d'opérations dans des conditions analogues à celles de la construction neuve (le taux de travaux a été porté à 35 % du coût).

Les organismes H.L.M. et les S.E.M. utilisent assez peu ces prêts depuis la réforme du logement : 5 000 logements en 1979 ont été ainsi acquis par eux en vue de la réhabilitation. On peut penser que le même chiffre sera atteint en 1980. Ce faible nombre est certainement dû à la complexité de la procédure à mettre en oeuvre pour réaliser de telles opérations ; mais l'obligation de conventionner les logements fait aussi certainement hésiter ces organismes.

4° L'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.)

Des subventions sont accordées aux organismes H.L.M. et aux propriétaires institutionnels (collectivités locales, houillères de bassin, société immobilière du chemin de fer, etc..) pour les inciter à améliorer leur parc de logements antérieurs à 1968. Un décret du 20 novembre 1979 a élargi le champ des bénéficiaires des subventions. Celles-ci peuvent atteindre 20 % du coût des travaux dans la limite de 12 000 frs par logement. Dans le cas de travaux d'amélioration thermique ou acoustique, elles peuvent être portées à 30 % dans la limite respectivement de 18 000 frs ou 12 000 frs.

Des prêts complémentaires à la subvention peuvent être obtenus, notamment auprès des caisses d'épargne (prêts à 15 ans, taux actuariel 10,25 %) et des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Par une interprétation assez extensive de la loi du 3 janvier 1977, le Gouvernement a lié, depuis le 1^{er} janvier 1979, l'attribution des P.A.L.U.L.O.S. au conventionnement. Comme les propriétaires institutionnels se montrent très réticents devant cette procédure, les crédits destinés au P.A.L.U.L.O.S. ne sont pas entièrement consommés : en 1979, 444 millions de francs ont été utilisés alors que la dotation était de 506 millions de francs ; au cours du premier semestre 1980 seulement 16 % des crédits ont été distribués. Le budget pour 1981 prévoit 478 millions de francs pour cette action, soit une diminution de 4,5 % par rapport à 1980.

On ne peut que regretter qu'en imposant le conventionnement, le Gouvernement freine l'indispensable amélioration du parc social.

5° Les aides au parc privé de logements

a) Les aides de l'ANAH aux propriétaires bailleurs

Les aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) portent sur les logements antérieurs à 1948 et sur les logements moins anciens dans le cas de travaux visant à économiser l'énergie. Les ressources de l'A.N.A.H. sont importantes ; en 1981, l'Agence disposera de 800 millions de francs. En 1979, l'A.N.A.H. avait distribué 610 millions de subventions concernant 32 377 logements ; le taux est forfaitaire par type de travaux et atteint en moyenne 30,8 % du montant des travaux.

b) Les primes à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.)

Un décret du 20 novembre 1979 a fusionné la prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.) et la prime à l'amélioration de l'habitat rural (P.A.H.R.). La nouvelle P.A.H. couvre désormais tout le territoire et est destinée aux proprié-

taires qui occupent leur logement. Son taux est de 20 % du coût des travaux dans la limite de 12 000 frs par logement, et est porté à 25 % dans la limite de 15 000 frs à l'intérieur des programmes d'intérêt général (par exemple les opérations programmées d'amélioration de l'habitat).

Ces logements doivent avoir été achevés depuis 20 ans au moins, sauf lorsque les travaux tendent à économiser l'énergie ou à adapter les logements aux besoins des handicapés physiques ou des travailleurs manuels appelés à travailler la nuit.

La P.A.H. est attribuée sous conditions de ressources (80 % ou 60 % des plafonds fixés pour les prêts aidés en accession à la propriété, P.A.P.) et son taux est forfaitaire par type de travaux.

En 1981, il est prévu d'attribuer 41 000 prêts à l'amélioration de l'habitat, soit une diminution assez sensible par rapport aux prévisions des prêts distribués en 1980 (24 000 au 30 juin 1980)

c) *Les autres aides*

Les propriétaires occupant leur logement peuvent en outre obtenir des prêts bonifiés de 12 ans accordés par les sociétés de crédit immobilier pour l'amélioration de leur logement.

Par ailleurs, dans le cadre de l'action menée pour la résorption de l'habitat insalubre, un décret du 20 novembre 1979 a créé une prime en faveur des personnes qui effectuent des travaux tendant à remédier à l'insalubrité des logements dont elles sont propriétaires et qui constituent leur résidence principale depuis plus de 2 ans. Cette subvention est accordée sous conditions de ressources et peut parfois se cumuler avec la P.A.H. Elle est égale à 50 % du coût des travaux dans la limite de 1 200 frs par m² de surface habitable. Dans le cas de cumul avec la P.A.H. et pour les personnes dont les ressources sont particulièrement modestes, ce plafond est porté à 30 000 frs par logement.

L'amélioration de notre patrimoine est une priorité essentielle. Depuis quelques années, les travaux concernant ce secteur deviennent de plus en plus importants : alors qu'en 1976 et 1977 le total des financements concernant l'amélioration des logements ne représentait que 10 % des prêts destinés à l'acquisition, en 1979 ce chiffre est passé à 16 %.

L'Etat a mis en place de nombreuses procédures pour encourager les travaux de réhabilitation. Au mois de juin 1979, le Gouvernement a déposé sur le bureau du Sénat un projet simplifiant les procédures d'urbanisme. Ce texte permettrait d'accroître les pouvoirs des communes dans les opérations d'aménagement urbain. Il serait donc vivement souhaitable que le Gouvernement inscrive à l'ordre du jour prioritaire du Sénat ce projet déjà déposé depuis plus d'un an.

Les aides financières de l'Etat ne sont pas suffisamment utilisées, en particulier parce que elles ne sont attribuées que s'il y a conventionnement. Or, les grands propriétaires institutionnels se montrent très réticents à l'égard de cette obligation. Compte tenu de la sous-consommation des crédits qui existe à cause de ce blocage, le Gouvernement réduit peu à peu les dotations budgétaires. En 1981, 1 milliard de francs d'autorisations de programme sont prévus pour l'amélioration du parc existant, soit une baisse de 23 % par rapport à 1980. Certes, les reports de crédits permettront, en cas de besoin, d'augmenter les fonds disponibles. Mais plutôt que de constater l'insuffisante consommation des crédits et la stagnation des actions de réhabilitation, il faudrait trouver les procédures adéquates permettant d'accélérer l'amélioration de notre parc immobilier et d'offrir ainsi aux Français un habitat digne d'une nation moderne

B. LES ECONOMIES D'ENERGIE

La réduction de la dépendance énergétique est l'un des grands objectifs du VIII^e Plan, non seulement parce que le pétrole coûte de plus en plus cher, mais aussi, et surtout, parce qu'il y a un risque de pénurie. Les consommations énergétiques du secteur résidentiel et tertiaire se sont élevés, en 1979, à 66,5 millions de t.e.p. (tonne équivalent pétrole), dont 70 % pour le secteur résidentiel et 30 % pour le tertiaire. 60 % des consommations énergétiques de ce secteur sont consacrées au chauffage, 20 % à la fourniture d'eau chaude et aux usages de cuisine et 20 % représentent la consommation d'électricité spécifique.

1° Il faut se fixer des objectifs ambitieux

Le logement qui, à lui seul, utilise le quart de l'énergie consommée en France, est un secteur où il est possible de faire des économies : économies immédiates de chauffage dans les logements existants, grâce à des travaux d'isolation, à l'amélioration des techniques et à l'évolution des comportements ; une conception nouvelle du logement et de l'urbanisme peut permettre l'instauration durable d'un cadre de vie économe.

Les 3/4 de la consommation d'énergie dans l'habitat sont utilisés pour le chauffage. Les 11 millions de logements munis d'un chauffage central consomment, à eux seuls, 22 millions de t.e.p., soit 2 t.e.p. en moyenne par logement. Les économies peuvent provenir d'un meilleur comportement des occupants. La limitation de la température des locaux, la lutte contre le gaspillage et la régulation individuelle du chauffage ont permis d'économiser 8 millions de t.e.p. depuis 1974. Des progrès peuvent encore être réalisés dans ce domaine, notamment par le plafonnement systématique de la température moyenne des locaux à 19°. Cependant, cela ne permettra pas d'atteindre les objectifs ambitieux que la France doit se fixer.

Les économies significatives doivent désormais être recherchées en recourant à d'autres modalités de réduction de la consommation d'énergie.

Selon des études menées dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan, la consommation d'énergie peut être réduite d'1/4 dans les logements équipés de chauffage central, par des travaux d'un coût moyen de 8 000 Francs par t.e.p. économisée. Ainsi, on peut éviter l'importation annuelle de 5,5 millions de tonnes de pétrole, soit une économie de 5 milliards de devises, par un investissement de 44 milliards de francs. L'opération est donc très rentable.

Il est même possible de faire davantage. Les deux tiers de la consommation de chauffage pourraient être économisés par des travaux d'un coût de l'ordre de 15 000 à 20 000 francs par t.e.p. économisée; compte tenu de l'évolution probable du prix du pétrole, ces travaux seront très rapidement rentables.

Un grand programme d'économies d'énergie dans l'habitat existant est souhaitable et possible. De tels investissements seraient très justifiés car ils créeraient des emplois (les travaux d'isolation font appel à une main d'oeuvre importante) et ils amélioreraient notre balance commerciale.

L'objectif retenu par les Commissions préparatoires du VIII^e Plan est une économie moyenne d'une t.e.p. par logement dans 3,5 millions de logements. Les investissements réalisés chaque année devraient conduire à une économie de 700 000 t.e.p. alors qu'à l'heure actuelle, on économise 200 000 t.e.p. L'effort supplémentaire est donc considérable et implique une aide financière de l'Etat.

2° Les moyens de cette politique

La réduction de la consommation d'énergie dans le secteur de l'habitat doit passer en premier lieu par un renforcement des normes d'isolation des logements neufs. Les mesures édictées lors de la crise pétrolière de 1973 ont permis de faire des progrès considérables. L'évolution des coûts de l'énergie intervenus depuis lors et les perspectives probables pour l'avenir justifiaient cependant un renforcement de ces normes. Etant donné la longue durée de vie d'un logement, il serait également souhaitable que les habitations construites actuellement soient susceptibles de s'adapter à des formes différentes d'énergie, car les circonstances internationales et l'évolution des technologies dans les années à venir imposeront vraisemblablement des reconversions.

L'Etat attribue des compléments de prêts pour la construction de maisons économisant l'énergie; il faut développer ce genre d'incitation financière et on ne peut que se féliciter de l'arrêté du 15 septembre 1980 majorant de 30 000 Francs au maximum les prêts aidés pour la construction de maisons solaires.

Les aides mises en place pour favoriser les économies d'énergie dans l'habitat existant sont encore insuffisantes et de plus elles sont attribuées dans des conditions qui entravent leur développement.

En premier lieu, il faut rappeler que l'Agence pour les économies d'énergie accorde une prime de 400 francs par t.e.p. économisée ; compte tenu du montant des travaux à réaliser, cette aide n'est que très peu incitative.

Comme nous l'avons vu en examinant les problèmes de la réhabilitation, les organismes de logements sociaux bénéficient d'un certain nombre de prêts aidés pour effectuer des travaux d'économie d'énergie. Cependant, l'obligation de conventionner les logements rénovés qui est liée à l'octroi de ces aides ralentit fortement le rythme des travaux ; entrepris, ce qui est dommageable pour les locataires, les gestionnaires et l'économie nationale.

Sans vouloir relancer les débats qui ont eu lieu au Sénat en juin 1980, on ne peut que regretter que la volonté d'imposer aux propriétaires de logements sociaux le conventionnement, ait primé sur l'impératif national d'économie d'énergie. Un aménagement du système du conventionnement, en majorant, par exemple, le taux de déduction pour travaux dans la formule de calcul de la contribution au Fond national pour l'Habitat (F.N.H.), permettrait peut-être de relancer ces travaux d'économie d'énergie. Il faut se féliciter de l'initiative de certains établissements publics régionaux qui s'apprentent à subventionner les travaux d'économie d'énergie, sans soumettre cette aide à condition.

Les propriétaires bailleurs privés peuvent bénéficier d'une subvention importante de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. En autorisant le partage des gains, entraînés par la réduction des frais de chauffage due à des travaux d'économie d'énergie, entre le propriétaire et le locataire, l'article 21 de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, a par ailleurs permis de lever certains obstacles juridiques qui s'opposaient au développement des économies d'énergie dans le parc locatif privé.

Les propriétaires occupants n'ont le droit à une prime que si les travaux d'économies d'énergie s'accompagnent à une mise aux normes de confort. Les propriétaires d'un logement doté d'un chauffage central sont donc exclus de cette aide ; or, ces propriétaires occupants résident souvent dans des maisons individuelles où des travaux d'isolation aboutiraient à une forte économie.

Il serait donc judicieux de créer, comme le suggère la Commission habitat et cadre de vie, un prêt aidé d'une durée correspondant à la période moyenne d'amortissement des travaux. L'attributaire, bénéficiant progressivement des économies d'énergie que lui procurera cet investissement, remboursera facilement son prêt. A ce financement sera lié un contrat d'économie

d'énergie entre le client et l'entreprise garantissant l'efficacité des travaux réalisés.

Les acquéreurs d'un logement ne sont pas incités à réaliser rapidement des travaux d'économie d'énergie car la déduction fiscale autorisée pour ce type d'investissement n'est pas cumulable avec la déduction des intérêts des emprunts ayant permis l'achat de l'habitation. Il serait donc nécessaire, soit de fortement réévaluer ces déductions, soit de les rendre cumulables.

Il est impératif pour la France de réduire sa dépendance énergétique. L'habitat est un domaine où de nombreuses économies d'énergie sont possibles. Il est urgent que tous les obstacles entravant le développement des travaux d'économie d'énergie soient levés. Par ailleurs, il serait souhaitable d'accroître les aides financières pour ce type de travaux ; comme l'a fait la République fédérale d'Allemagne, il serait bénéfique d'établir un plan pluriannuel d'économie d'énergie et de mobiliser les moyens importants pour réaliser les objectifs ainsi définis. L'intérêt de chaque Français et de la collectivité nationale, est qu'un gigantesque effort soit enfin entrepris dans ce domaine.

III. - LA HAUSSE DES COÛTS DE L'HABITAT

La hausse des loyers, des prix de la construction et du coût du financement est de plus en plus importante. Le phénomène est inquiétant à un double titre : d'une part, il amoindrit le pouvoir d'achat des Français et d'autre part, il hypothèque gravement l'efficacité des aides budgétaires.

A. LA HAUSSE DES LOYERS ET DES CHARGES

Dans tous les secteurs de l'habitat, on assiste depuis deux ans à une forte hausse des loyers.

Les logements encore soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948 (934 000 logements en 1978) connaissent des majorations progressives dont le but est, selon le Gouvernement, de permettre un retour à l'unicité du marché locatif. Ainsi, les loyers de la catégorie 2B ont augmenté de 12 % en juillet 1979 et de 13 % en juillet 1980. Ainsi, bien que ces immeubles soient en général fort mal entretenus et que la population qui y habite ait des ressources très modestes, la hausse des loyers en quelques mois a été très importante.

Les logements locatifs soumis à la convention prévue par la loi du 3 janvier 1977 voient leur loyer évalué en fonction de l'indice I.N.S.E.E. du coût de la construction. Comme cet indice a progressé rapidement (1,3 % en juillet 1979 et 9,82 en juillet 1980), le prix des locations conventionnées a augmenté de manière très sensible. Depuis le 1^{er} juillet 1978, les organismes d'H.L.M. ne sont plus soumis à l'encadrement des loyers et ils peuvent pratiquer des augmentations dans la limite de 10 % par semestre. Entre janvier 1978 et janvier 1980, les loyers H.L.M. ont augmenté de 29,4 % (22 % en juillet 1978 et janvier 1980), alors que l'indice des prix de détail s'accroissait de 24 % pendant la même période. La dépense de logement devient donc de plus en plus importante pour les ménages.

Pour les locations du secteur libre, la loi n° 79-17 du 3 janvier 1979 a posé le principe d'une reprise des révisions du prix des loyers aux dates et conditions prévues par le contrat, tout en réaffirmant le caractère permanent du principe de l'interdiction du rattrapage pour les baux en cours. A compter du 1^{er} juillet 1979, les baux conclus ou renouvelés sont donc débattus librement selon la loi de l'offre et de la demande. Toutefois, les organisations représentatives des propriétaires et des gestionnaires ont souscrit un engagement de modération concernant l'évolution des loyers. Le montant du loyer des baux renouvelés ou reconduits entre le 1^{er} juillet 1979 et le 30 juin 1980, devait être fixé en fonction de la formule d'indexation prévue par le bail ou,

à défaut, en fonction des variations de l'indice du coût de la construction publié par l'I.N.S.E.E.

Ce retour à la liberté des prix a entraîné des hausses importantes. En premier lieu, même lorsque les propriétaires ont respecté leurs engagements - ce qui n'a pas toujours été le cas, en particulier de la part de certains organismes publics - les anciens locataires ont vu leur loyer suivre l'évolution rapide de l'indice du coût de la construction. Par ailleurs, il était prévu une possibilité de majoration supplémentaire dans certains cas (travaux importants à réaliser, loyer sous-évalué). Enfin, conformément à la volonté du Gouvernement, lorsque des personnes cherchent à louer un nouveau logement, c'est la loi de l'offre et de la demande qui joue. Or, comme nous avons vu que l'offre se réduit, les prix s'envolent ; la très forte hausse actuelle des loyers dans la région parisienne et dans certaines grandes métropoles témoigne qu'une situation de pénurie est entrain d'apparaître sur le marché locatif. Le retour à la liberté des prix n'est possible que si une situation de réelle concurrence existe ; en l'absence d'une offre suffisante, on crée une situation de rente au profit de quelques propriétaires. Il est donc urgent, comme nous l'avons déjà signalé, d'accroître l'offre de logements locatifs.

En plus de la hausse des loyers, les locataires doivent supporter *la forte augmentation des charges* due à l'accroissement des frais de chauffage, de gardiennage et à l'élévation du coût de l'entretien et des réparations. Les charges ont progressé, entre 1973 et 1978, de 89 % dans le secteur H.L.M. et de 110 % dans les logements achevés après 1948. Depuis 1978, cette hausse s'est poursuivie à un rythme accéléré. Il faut regretter que le Gouvernement contribue à cet alourdissement des charges dans le secteur soumis à la loi de 1948 ; en effet, un décret publié le 21 septembre a transformé l'article 38 de cette loi : les 3/4 de la rémunération totale des gardiens d'immeuble chargés de l'entretien des parties communes seront désormais considérés comme charges récupérables par le propriétaire sur le locataire.

Face à la hausse de leurs dépenses, de nombreux locataires ont de plus en plus de difficultés à payer leur loyer. Dans certaines régions, les organismes d'H.L.M. ont des taux d'impayés d'environ 5 à 7 %, et même parfois 10 %.

Au niveau local, des initiatives ont été prises pour tenter de résoudre les cas les plus souvent douloureux : des commissions départementales de conciliation tentent d'établir avec les bailleurs sociaux des plans de redressement ; les services d'aide aux familles en arriérés de loyers (S.A.F.A.L.) facilitent la mobilisation des aides financières en faveur des familles en difficulté.

Il serait nécessaire que l'Etat favorise au maximum le développement de ces interventions locales. Il faudrait également se pencher attentivement sur le délicat problème de la création d'une Caisse de garantie des loyers. Par ailleurs, il serait souhaitable que, conformément aux engagements qu'a pris le Ministre, le projet de loi relatif aux conditions de location des logements à usage exclusif d'habitation et aux rapports entre propriétaires et locataires soit examiné le plus rapidement possible par le Parlement.

B. L'ACCROISSEMENT DU COUT DE LA CONSTRUCTION.

Les prix de la construction neuve connaissent une hausse importante ; de 1972 à 1978, les prix de vente moyens au m² des logements neufs ont plus que doublé. Entre le premier trimestre 1979 et le premier trimestre 1980, l'indice du coût de la construction publié par l'I.N.S.E.E. a augmenté de 13,3 %. Cet indice traduit l'évolution du prix des offres de marchés réellement passés, relatifs à des constructions de logement et portant sur des prestations comparables (charge foncière, voirie, réseaux divers et ferroviaires exclus). Résultant d'une observation directe et établi à qualité constante, il permet de suivre à la fois la variation des coûts des facteurs composant les prix (salaires, matériaux, transport), la variation des conditions du marché (loi de l'offre et de la demande) et les gains moyens de productivité.

Les coûts des facteurs de production a augmenté de 21,3 % entre le 1^{er} janvier 1979 et le 31 mars 1980. La différence entre cette variation et celle de l'indice du coût de la construction est de 8 %. Cela montre que, même si l'on tient compte de l'amélioration de la productivité, les entreprises n'ont pas pu répercuter sur leurs prix de vente la totalité des hausses qu'elles ont subies. Il est intéressant d'examiner les raisons de ces hausses. L'augmentation du prix du foncier est une des premières raisons du renchérissement des logements neufs ; en effet, la charge foncière (1) représentait 36 % du coût d'une maison individuelle dans la région parisienne (25 % dans les régions Rhône Alpes et Provence-Côte d'Azur ; 20 % dans les autres régions) ; le renchérissement du prix des terrains a donc des conséquences importantes sur le prix final d'un logement.

Par ailleurs, des contraintes supplémentaires, entraînant une hausse des coûts, ont pesé sur l'industrie du bâtiment.

Le renforcement des mesures techniques d'isolation acoustique et thermique occasionne une élévation des prix.

De même, la loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction va obliger les entrepreneurs à payer des primes d'assurance plus élevées.

L'assiette des primes est constituée par le chiffre d'affaires de l'assuré et par le montant des salaires versés ; le taux moyen est de 3 %. Il est certain que les primes ont, dans un premier temps, été calculées de manière hasardeuse ; il faut espérer que, dès que les assureurs auront une meilleure connaissance des risques, ils diminueront leurs tarifs. Cependant, la diminution du nombre des entreprises qui payent ces primes, ainsi que la réduction de leur chiffre d'affaires, risquent de poser rapidement un problème important.

(1) La part au foncier entrant dans le coût de la construction de logements neufs à Paris est pratiquement de 60 %.

En matière d'assurance de dommages, les tarifs varient entre 0,80 % et 2,5 % du montant des travaux (1 à 2 % en général). On peut se demander s'il ne serait pas nécessaire de passer du système de semi-répartition, que l'on connaît actuellement, à un système de capitalisation. Il serait souhaitable qu'un comité d'experts étudie rapidement cette question.

La transformation de la demande a aussi modifié les conditions d'exercice du métier de bâtisseur :

- alors que la dimension moyenne des opérations était de plus de 200 logements en 1965, elle est tombée à moins de 40 logements en 1980 ;

- la nature de la demande a changé : d'un aspect quantitatif prépondérant, elle s'est maintenant centrée sur une recherche de qualité ; grâce au système du prix de référence, la réforme du financement du logement donne aux maîtres d'ouvrage une beaucoup plus grande souplesse pour arbitrer entre la quantité et la qualité ;

- le rapport entre logements individuels et collectifs s'est brusquement inversé : de 1/3-2/3 en 1965, il est passé en 1978 à 2/3-1/3 en faveur de l'individuel ;

- la demande en matière de bâtiments publics tend à être satisfaite et les rythmes annuels de construction dans ce secteur ont été divisés par 2 ou 3 ;

- les marchés à l'exportation présentent un haut degré de risque et ne représentent pas encore, malgré certains efforts de l'administration, des sommes très importantes.

Les entreprises ont donc vu leur marché se réduire et s'orienter vers une plus grande recherche de qualité, ce qui a naturellement renchéri le coût des logements. L'outil de production des entreprises ne s'est pas encore adapté à un marché où prédominent maintenant les travaux d'entretien et de réhabilitation.

C. LA HAUSSE DU COUT DES FINANCEMENTS

La hausse importante des taux d'intérêt sur le marché renchérit, bien entendu, le coût de financement de la construction. En locatif, le financement repose essentiellement sur le Livret A des Caisses d'Épargne : or la rémunération de cette épargne a été portée en 1980, de 6,5 à 7,5 %.

Pour l'accession à la propriété, les principales ressources ont augmenté de 2,5 points (bons à cinq ans émis par le Trésor ou par les principaux

collecteurs d'épargne) à 3 points (rendement moyen à l'émission des obligations de première catégorie).

A compter du second trimestre 1980, les autorités monétaires ont fait passer à 50 % le taux de réintégration des prêts conventionnés dans les normes de progression du crédit que doivent respecter les banques ; cette mesure a bien évidemment conduit les banques à restreindre la distribution de prêts conventionnés, ce qui a entraîné une diminution de la construction neuve. Le Ministre de l'Economie a annoncé qu'à partir du 1^{er} janvier 1981, le taux d'encadrement pour les crédits serait ramené à 40 % ; cela permettra donc aux banques d'accorder quelques prêts conventionnés supplémentaires. Il faut craindre cependant que le taux de ces derniers ne progresse de manière importante.

Par ailleurs, la décision du 18 novembre 1980 améliorant la rémunération des plans d'épargne-logement a pour conséquence que le taux des prêts principaux d'épargne-logement a été porté de 5,5 % à 7 %. Les acquéreurs modestes auront donc des difficultés de plus en plus importantes pour avoir recours à ces prêts « bon marché ».

Les autres prêts du secteur bancaire sont, à l'heure actuelle, d'un tel prix, que seules les couches les plus favorisées de la population peuvent y avoir accès de façon marginale.

D. LES CONSÉQUENCES DE CES HAUSSES

1° Les conséquences budgétaires.

Le cumul de ces différentes hausses est excessivement grave pour la politique du logement. Le Gouvernement est obligé, soit de réduire de façon qualitative ou quantitative le programme des logements qu'il aide, soit d'augmenter de façon très significative les dotations budgétaires au logement.

L'examen des autorisations de programme pour 1981 pour la construction neuve permet de comprendre comment s'applique ce phénomène.

Les dotations, F.A.C. compris, passent de 10 963 millions de francs en 1980 à 15 342 millions en 1981, soit une hausse de 40 %. Or, le programme des logements locatifs aidés (P.L.A.) reste inchangé, à 77 000, et celui de l'accession aidée (P.A.P.) regresse de 145 000 à 140 000 !

La hausse du coût de la construction impose un relèvement de 13 % du prêt moyen aidé ; 2 % de hausse supplémentaire doivent servir à réévaluer l'estimation insuffisante du prêt moyen P.L.A. ; dans l'accession à la propriété, ces 2 % seront absorbés par le fait que l'on construira plus en secteur groupé et moins en diffus ; or, le prêt aidé est plus important dans le premier cas que dans le second.

Les 25 % restant de la hausse constatée dans les dotations s'expliquent par des considérations financières. Compte tenu des besoins du Trésor, la caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (C.A.C.O.M.)(1) remboursera en 1981 2,5 milliards de francs à l'Etat. Afin que cette opération soit neutre pour le taux des prêts, une autorisation de programme de 1 625 millions de francs a été ouverte, correspondant aux bonifications supplémentaires nécessaires pour compenser le surcoût de financement qui complique le recours au marché.

Enfin, comme l'Etat entend maintenir les taux de sortie du PAP et PLA, il doit accroître de plus d'un milliard de francs les bonifications d'intérêt qu'il verse. En effet, le coût de ressource pour les prêteurs va augmenter : pour la Caisse des Dépôts, la rémunération du livret A des Caisses d'Epargne à 7,5 % a entraîné une augmentation du coût des ressources et donc de la bonification servie.

Pour le Crédit Foncier de France et le Crédit Agricole, le coût des ressources est calculé au début de chaque année, conformément à une convention signée entre le Trésor et l'établissement. En 1981, leur taux moyen évoluera assez fortement, répercutant les hausses des marchés financier et monétaire observées depuis plus d'un an.

Ainsi, la forte élévation des crédits du budget de 1981 sera entièrement consacrée à l'atténuation des conséquences de la hausse du coût de la construction et des taux d'intérêt.

On peut ajouter que malgré la hausse de 40 % de l'enveloppe financière, il n'est même pas certain que dans le secteur locatif on pourra réaliser en 1981 le même programme physique qu'en 1980. Le prêt budgétaire moyen inscrit dans la loi de finances pour 1980 s'élevait à 182 360 francs (tous circuits confondus). Or, on peut estimer que le prêt moyen accordé en 1980 se situera à environ 220 000 francs, soit un écart de 21 % avec la prévision budgétaire initiale à partir de laquelle est calculé le programme physique. On voit donc que même si le prêt moyen réel de 1981 n'évolue pas par rapport à celui de 1980, ce qui est bien évidemment impossible, il sera quand même supérieur aux prêts prévus pour le budget de 1981, puisque celui-ci n'est réévalué que de 15 %. Cela signifie que le programme physique annoncé par le Gouvernement ne sera pas réalisé : on ne construira en 1981 que 60 000 logements locatifs aidés, ce qui est bien nettement insuffisant.

(1) La CACOM, créée par l'article 12 de la loi de finances pour 1958 et dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière, a pour objet de faciliter la consolidation et la mobilisation des crédits à la construction. Ayant des ressources propres provenant de dotations budgétaires constituées de 1957 à 1963 (6 milliards de francs), elle apporte un financement complémentaire au Crédit Foncier de France sous forme d'avances remboursables et portant intérêt ; la CACOM assure notamment la compensation des fluctuations de taux grâce à une réserve spéciale prévue à cet effet.

2° Les conséquences sociales

La hausse du coût de la construction a de graves conséquences sociales. En premier lieu, elle entraîne, comme nous venons de le voir, une réduction du nombre des bénéficiaires des prêts aidés. Par ailleurs, elle empêche un grand nombre de ménages d'accéder à la propriété, car les coûts sont devenus trop élevés.

En outre, la hausse des prix des logements n'est encore que très faiblement compensée par l'aide personnalisée au logement. Au 31 mars 1980, il n'y avait que 127 754 bénéficiaires de l'A.P.L. ; le montant moyen de l'A.P.L. était de 454 francs. Compte tenu des difficultés que rencontre le Gouvernement à conventionner le parc ancien, 17 056 locataires seulement reçoivent une aide personnalisée au logement. Face à la hausse des loyers et des charges, il serait urgent de trouver un moyen d'accélérer les signatures de conventionnement. Il serait par ailleurs nécessaire de relever le seuil d'exclusion de l'A.P.L. dans le secteur locatif ; il n'est pas normal en effet qu'un couple avec deux enfants ne puisse pas bénéficier de cette aide quand les deux parents touchent chacun le S.M.I.C.

IV. - LES ADAPTATIONS LEGISLATIVES NECESSAIRES

En conclusion, votre rapporteur souhaiterait examiner quelques problèmes dont la solution réclamerait une modification de notre législation.

A. LES PROBLEMES FISCAUX ET LA QUESTION FONCIERE

Afin de développer les travaux tendant à économiser l'énergie dans l'habitat, il serait souhaitable de relever la limite des sommes que l'on peut déduire fiscalement pour ce type d'investissement et, surtout, de rendre cette déduction cumulable avec celle des intérêts des emprunts ayant permis l'achat de l'habitation.

Par ailleurs, il faudrait prolonger l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficie les logements aidés. Il y a deux ans votre Commission des Affaires économiques et du Plan avait déposé un amendement en ce sens. Le Parlement avait adopté ce texte mais, suite à une proposition du Gouvernement, cette exonération cessera à la fin de l'année 1981.

Enfin, il serait souhaitable de fixer le plus rapidement possible le sort définitif du régime des profits de construction, instauré par la loi du 29 juin 1971 portant réforme du régime fiscal des profits de construction. En effet, cette loi prévoyait des dispositions qui ne sont applicables que jusqu'au 31 décembre 1981.

Il conviendrait d'examiner dès à présent ces questions, afin que les opérateurs connaissent suffisamment à l'avance le régime auquel ils seront soumis.

Ces trois réaménagements de la fiscalité devraient s'insérer dans une réforme globale de la fiscalité immobilière. Le Conseil national de l'accession à la propriété avait proposé, dans un rapport publié en octobre 1978, un certain nombre de mesures ; de même, la Commission Habitat et Cadre de Vie du VIII^e Plan a préconisé plusieurs réformes fiscales.

Il serait urgent que le Gouvernement étudie ces différentes propositions et élabore un projet de réforme fiscale. Il faudrait étudier toutes les dispositions existantes afin de déterminer celles qui ont une utilité économique ou sociale. Ce réaménagement de notre fiscalité immobilière permettrait de dégager des recettes qui pourraient être affectées à l'habitat (en 1979, les moins values fiscales dues à diverses exonérations bénéficiant au logement ont représenté une somme supérieure aux dotations budgétaires consacrées à l'habitat).

Cette refonte de la fiscalité permettrait par ailleurs de s'attaquer au très grave problème de l'offre foncière.

On assiste en effet, depuis quelques mois, à une pénurie de terrains à bâtir. Celle-ci ne provient pas, sauf peut-être dans la région parisienne et dans les départements les plus urbanisés, d'une rareté physique, mais d'une insuffisance de l'offre de terrains. En effet, les zones urbanisées et leurs développements potentiels représentent 5,3 % du territoire français au lieu de 10 % en Allemagne fédérale, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas et 26,6 % en Belgique.

La moyenne récente de l'utilisation des terrains pour les logements autorisés se situe à environ 50 000 hectares par an. Malgré le ralentissement du rythme de construction, ce chiffre ne baissera pas car la multiplication des maisons individuelles (1) nécessite une consommation foncière accrue.

La hausse démesurée du prix du terrain dans les zones d'extension urbaine a un rythme qui atteint maintenant 20 à 25 % par an est un détournement au profit des propriétaires fonciers d'une part importante de l'effort financier consenti par l'Etat et les collectivités locales en faveur de l'habitat.

Face à ces difficultés, le Gouvernement a défini, le 5 février 1980, les grandes orientations de sa politique en matière d'offre foncière. Ces orientations s'articulent autour de quatre thèmes principaux : l'organisation du développement des agglomérations et l'élaboration des documents d'urbanisme, la promotion de l'habitat groupé, le développement de l'offre foncier et la mise sur le marché de certains terrains constructibles. Certes, la vente de certains terrains appartenant à l'Etat, ou l'incitation faite aux Directions départementales de l'Equipement d'accroître l'offre de production de terrains à bâtir, amélioreront de façon momentanée la situation. Ce n'est pas, cependant, ces mesures qui permettront de résoudre de façon permanente le problème.

Seule, une nouvelle fiscalité cohérente avec l'urbanisme moderne fera disparaître la pénurie de terrains à bâtir. Or, qu'il s'agisse du plafond légal de densité, de la taxation des plus-values ou de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la fiscalité foncière actuelle conduit à taxer les plus-values lors de leur réalisation et non la détention de plus-values potentielles. N'ayant pas à payer un impôt assis sur la valeur vénale réelle de son terrain, qui dépend des droits de construire accordés par le plan d'occupation des sols (P.O.S.), un propriétaire est donc encouragé à le conserver dans un but de spéculation.

Il est donc nécessaire, comme l'a déjà réclamé notre Haute Assemblée, de réformer la taxe foncière sur les propriétés bâties. Celle-ci est actuellement assise sur un revenu cadastral estimé qui ne tient aucun compte de la valeur

(1) Un logement en habitat collectif « consomme » 200 m² en moyenne ; un logement individuel dans le secteur groupé « consomme » 775 m² et un logement individuel dans le secteur diffus 2 150 m².

réelle des terrains. Il serait légitime qu'après l'approbation d'un P.O.S., les terrains non bâtis situés en zone urbanisée ou urbanisable, fassent l'objet d'une réévaluation des bases d'imposition de manière à tenir compte de leur valeur réelle. De la sorte, l'imposition de ces terrains cesserait d'être négligeable ; elle constituerait une incitation à la vente qui contrebalancerait partiellement les motivations qui poussent à la rétention. Par ailleurs, une telle mesure créerait plus de justice entre les propriétaires de terrains constructibles et les possesseurs de zones non constructibles qui payent aujourd'hui des impôts sensiblement équivalents alors que leurs terrains n'ont plus du tout la même valeur.

B. LA PLURIPROPRIETE

1° Description

Multi-propriété, pluripropriété, propriété saisonnière, propriété spatio-temporelle sont autant de dénominations qui s'attachent à des opérations immobilières dans lesquelles chaque souscripteur bénéficie de la jouissance d'un appartement meublé pendant une période déterminée de l'année et ceci, chaque année.

Cette formule apparaît en France en 1967. Dans un premier temps, ce système ne se développe que pour des logements en montagne, dans les Alpes en particulier. A partir de 1975, cette formule s'étend à des opérations très diverses ; elle apparaît même dans des agglomérations importantes où des locaux spécifiquement conçus sont vendus par périodes, aux visiteurs de « salons » industriels ou commerciaux. Elle est aussi utilisée pour commercialiser des bateaux et des courts de tennis.

On dénombre actuellement en France une cinquantaine, d'opérations regroupant environ 50 000 acquéreurs. Aux Etats-Unis, le succès de cette formule est encore plus grand : en 1978, 250 000 acquéreurs ont souscrit pour un montant de 3 milliards de francs.

La formule juridique la plus couramment utilisée pour ces opérations est la création d'une société de construction-vente régie par le titre I de la loi du 16 juillet 1971, qui acquiert le terrain puis construit et vend l'immeuble en l'état futur d'achèvement à une société d'attribution, prévue par le titre II de la loi précitée.

Les associés de cette dernière société cèdent alors leurs parts, donnant droit à la jouissance de tel ou tel appartement pendant une période déterminée de l'année.

En l'absence d'une législation spécifique, les outils juridiques employés ne correspondent pas exactement aux besoins de la multipropriété. Si aucune

initiative législative n'est prise d'ici peu de temps, de graves problèmes risquent d'apparaître.

2° Les ambiguïtés de la pluripropriété

Le congrès des notaires qui s'est tenu à Strasbourg en 1976 avait dénoncé « le caractère mensonger du recours au droit de propriété afin de séduire, rassurer et surtout sécuriser la clientèle potentielle. »

L'utilisation des sociétés du titre II de la loi du 16 juillet 1971 pour réaliser des opérations de pluripropriété, est en effet un peu un détournement de procédure juridique et cela soulève de nombreuses difficultés.

Les sociétés d'attribution de la loi du 16 juillet 1971 ne doivent être normalement que temporaires et transitoires ; elles ne sont pas conçues pour durer, mais pour déboucher sur la propriété.

Par ailleurs, l'article 11 de la loi du 16 juillet 1971, prévoit qu'en cas de dissolution, le partage doit se faire en nature dans le cadre d'une mise en copropriété ; il doit comporter des attributions de fractions d'immeubles et une répartition du passif conforme aux dispositions statutaires et à l'état descriptif de division. Or, le partage en nature est bien évidemment impraticable entre pluripropriétaires.

Le pluripropriétaire n'est pas titulaire d'un droit immobilier ; il ne possède, en effet, qu'une part de la société d'attribution qui lui donne le droit à la jouissance d'une fraction de l'immeuble pendant une époque déterminée de l'année.

Ce droit de séjour périodique est incontestablement un droit personnel et mobilier, ce qui présente pour l'acheteur plusieurs inconvénients.

En premier lieu, le droit de séjour est inopposable aux tiers. En effet, le contrat ne lie le pluripropriétaire qu'à la société. En cas de saisie de l'immeuble, les créanciers ne sont pas tenus de respecter le droit des séjournants. D'autre part, ce droit a un caractère occulte ; n'étant pas publié au fichier immobilier, il n'est pas connu des tiers et ne peut pas être utilisé en garantie. En vertu de la loi de 1971, les cessions de parts entre eux ne peuvent avoir lieu qu'avec le consentement préalable de la société de gestion. Une procédure d'agrément est prévue à cet égard, mais les décisions de refus, non motivées, sont possibles. En tant qu'associé, le titulaire du droit de séjour doit se soumettre à la loi de la majorité et s'obliger aux dettes sociales. Les acquéreurs ont donc intérêt à surveiller les activités de la société de gestion. En théorie, ce sont les associés qui nomment les gérants de cette société, mais ceux-ci sont en pratique proposés par les sociétés fondatrices.

Nommé pour deux ans, le gérant dispose de pouvoirs particulièrement

étendus. C'est lui qui décide avec le conseil, élu au cours de l'assemblée des propriétaires, de toutes les dépenses de renouvellement de matériel ou du mobilier, d'entretien et de réparation, ainsi que des dépenses inhérentes à l'administration de la société. Il est aisé d'imaginer la difficulté de ces contrôles de la part de « propriétaires » d'une semaine par an, sur la gestion d'un ensemble d'une centaine d'appartements appartenant à 800 personnes.

De plus, les sociétés civiles d'attribution, comme les sociétés de gestion, ont une durée limitée, en général 50 ans. Que se passe-t-il en cas de non-renouvellement des statuts ou de la confiance dans la société de gestion ?

On voit donc que si la formule de la multipropriété correspond peut être à un désir de certains de nos compatriotes, cette pratique peut se révéler dangereux pour les acquéreurs car aucun statut adéquat n'existe pour ce type d'opération. Il est donc urgent de combler ce vide juridique.

CONCLUSION

En guise de conclusion, votre rapporteur souhaite citer le rapport préparatoire au VIII^e Plan de la Commission « Habitat et Cadre de Vie » :

« Le risque d'extension du chômage, la précarité de bon nombre d'emplois, l'augmentation du coût du logement vont accroître la demande de logement à la fois de qualité et pesant moins dans les budgets familiaux ; les difficultés d'insertion professionnelle des jeunes justifient et nécessitent plus encore que par le passé, leur bonne intégration dans la cité ; c'est en effet dans le renforcement de la solidarité familiale et sociale que chacun cherchera inévitablement des éléments de sécurité et de stabilité. Or, l'habitat et son environnement en constituent le cadre déterminant dans ses effets positifs comme dans ses effets négatifs. »

Afin de lutter contre ce « mal-habiter » qui subsiste encore, il serait donc nécessaire que le Gouvernement accroisse fortement la production de logements, améliore de manière plus substantielle le parc existant et lutte efficacement contre les hausses du prix du logement et ses conséquences.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné ce rapport lors de sa réunion du Jeudi 30 octobre 1980. Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur, M. Fernand Lefort a souligné que le logement doit rester une priorité nationale et a déploré que les objectifs du VIII^e Plan ne soient pas atteints l'année prochaine ; il a signalé que les travaux de réhabilitation permettent d'employer une main d'oeuvre qualifiée ; à sa demande, M. Laucournet a récapitulé les crédits budgétaires consacrés au logement depuis 1975.

M. René Regnault a dénoncé les difficultés que rencontrent les Français pour trouver un logement en location ou en accession à la propriété. Il s'est interrogé sur l'efficacité du nouveau système d'aides au logement.

Sous réserve des observations contenues dans le présent avis, la Commission des Affaires économiques et du Plan a approuvé ce rapport à l'unanimité et a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les dispositions relatives au logement figurant dans le projet de loi de finances pour 1981.