

N° 425

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1984.

PROPOSITION DE LOI

tendant à relancer l'industrie du bâtiment.

PRÉSENTÉE

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'importance du secteur du bâtiment dans l'économie nationale n'est plus à démontrer. Avec 298.000 entreprises environ employant 1.117.500 salariés, cette branche a enregistré en 1982 un chiffre d'affaires de 277,2 milliards de francs (hors travaux à l'étranger), ce qui représente 70 % du chiffre d'affaires de la branche du bâtiment et des travaux publics.

Le chiffre d'affaires de l'ensemble de cette branche équivaut d'ailleurs à près de trois fois la production de la construction mécanique, plus de deux fois la production de la construction automobile et près d'une fois et demie la production agricole. Or, depuis plusieurs années, la situation de ce secteur de notre économie est en voie de dégradation constante.

Un secteur menacé.

On assiste, en effet, à un véritable effondrement du bâtiment dans une indifférence quasi générale. Alors que le nombre des logements mis en chantier était de 556.000 en 1973, il est passé successivement à 549.000 en 1974, 516.000 en 1975, 492.000 en 1976, 475.000 en 1977, 440.000 en 1978, 429.000 en 1979, 399.600 en 1980, 399.500 en 1981, 343.400 en 1982 et 332.200 en 1983. Cela représente donc une diminution de plus de 40 % en dix ans. Si le recul des mises en chantier ne date pas d'hier, il semble néanmoins s'être quelque peu accéléré au cours des deux dernières années.

De même, si l'on prend comme critère l'indice d'activité, qui retrace l'évolution du nombre d'heures travaillées, il faut constater que la variation annuelle qui était de — 1,8 % en 1980 par rapport à 1979, a été de — 4,1 % en 1981, — 8,8 % en 1982 et de — 8,1 % en 1983.

La diminution du niveau de l'emploi est allée en s'aggravant au cours des années récentes, puisque l'indice d'emploi de la Fédération nationale du bâtiment a diminué de 1,3 % en 1980, de 3,2 % en 1981, de 5,1 % en 1982 et de 6,1 % en 1983. C'est un total de 300.000 emplois qui ont été supprimés en dix ans dont 60.000 en 1982 et 60.000 également en 1983.

Dernier indice de la dégradation de la situation, le nombre de cessations d'activité (règlements judiciaires, liquidations de biens et faillites) dans le bâtiment et les travaux publics a augmenté de 9 % en 1983, alors qu'il avait crû de 7,6 % en 1980, de 13,4 % en 1981 et de 0,7 % en 1982. C'est donc l'appareil productif lui-même qui se trouve remis en question. Mais les feux de l'actualité se tournent plus facilement vers l'industrie de l'automobile ou vers la sidérurgie, alors que le bâtiment, activité essentielle pour l'économie nationale, vit depuis quelques années un drame dont l'ampleur est égale au surgissement d'une affaire Talbot tous les dix jours.

Les causes de l'effondrement.

Si l'on examine avec soin les données statistiques connues, on est amené à constater que la diminution des mises en chantier a moins concerné le secteur aidé que le secteur non aidé ; c'est donc ce dernier qui a été, pour l'essentiel, responsable de l'effondrement du secteur du bâtiment. Les raisons de cette situation doivent être recherchées dans deux directions : les unes sont de nature économique, les autres ont des aspects plus juridiques.

Sur le plan économique, il est clair que le niveau des taux d'intérêt pratiqués sur le marché a eu des effets très défavorables pour les ménages désireux d'accéder à la propriété. La multiplicité des barèmes des établissements financiers et les conditions d'accès au crédit ont également joué un rôle important. D'autre part, pour les investisseurs privés, le rendement immobilier n'a cessé de se dégrader en raison du prix d'achat des logements et du régime des loyers. Il semble être de l'ordre de 2 à 3 % après charges et impôts.

Sur le plan juridique, le vote d'un certain nombre de textes législatifs importants a entraîné des conséquences qu'il est possible de comparer à des effets pervers. Ainsi, si les investisseurs privés se sont détournés de la construction, il faut en imputer la responsabilité, tout d'abord, à l'impôt sur les grandes fortunes dont l'impact psychologique a été très important même si les personnes en question ne sont touchées qu'en petit nombre...

La loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (dite loi Quilliot) a eu également une influence néfaste sur les décisions des particuliers. La libre disposition du bien loué est ainsi sérieusement limitée par les articles 7 à 10 de la loi qui sont relatifs au droit de renouvellement des contrats et au droit de reprise des bailleurs ainsi que par l'article 11 qui concerne le droit de préemption du locataire en cas de vente du logement. De même, l'encadrement de l'évolution des loyers prévu aux articles 55 et 56 réduit considérablement la marge de manœuvre des propriétaires.

De plus, en dehors même de son contenu juridique, la loi est apparue, à tort ou à raison, comme une première étape d'un projet plus ambitieux réduisant à peu de chose l'intérêt de l'investissement immobilier. Il existe donc, à côté des explications techniques, réelles mais partielles, une crise de confiance, diffuse mais fondamentale pour expliquer l'attitude des investisseurs privés.

Pour le bien-être des familles, l'équilibre du secteur du bâtiment et le maintien de l'emploi, il convient de renverser la tendance et de proposer d'urgence des mesures de redressement.

Les voies du redressement.

Les pouvoirs publics ont, certes, pris conscience, bien qu'avec retard, des dangers de la situation. Le ministre de l'Urbanisme et du Logement a ainsi annoncé le 2 avril 1984 l'application d'un ensemble de dix mesures destinées à relancer le marché du logement, dont certaines ont pour objet de faciliter l'accès à la propriété et d'autres d'encourager le logement locatif.

Il paraît nécessaire d'aller plus loin, car il est à craindre que les mesures annoncées soient insuffisantes pour attirer les petits et moyens épargnants parmi les investisseurs privés.

Pour sauver réellement l'industrie du bâtiment et rendre moins difficile le logement des familles, il convient d'adopter une nouvelle politique du logement reposant sur des mesures significatives. L'Etat n'ayant pas la possibilité de se substituer aux investisseurs privés et le coût de l'aide publique au logement atteignant ses limites, les mesures à prendre doivent viser essentiellement à la création d'un secteur libre du logement, selon une philosophie identique à celle que le Gouvernement a décidé d'appliquer en faveur de l'emploi dans le cadre des « pôles de reconversion ».

Pour ce faire, des dispositions fiscales s'imposent tout d'abord. Ainsi, il paraît souhaitable d'exonérer la résidence principale de l'impôt sur les grandes fortunes. Cette mesure devrait avoir surtout valeur de symbole.

Afin de rendre plus attractif l'investissement dans le secteur du logement, il paraît, d'autre part, utile de supprimer, dans le cadre de l'impôt sur le revenu, le régime dérogatoire qui affecte les déficits fonciers. En effet, aux termes de l'article 156-I-3° du Code général des impôts, par dérogation aux règles de déduction des déficits constatés pour une année dans une catégorie de revenu, il n'est pas possible d'imputer les déficits fonciers sur le revenu global, ceux-ci s'imputant exclusivement sur les revenus fonciers des cinq années suivantes (sauf si sont concernés les déficits imputables à des travaux exécutés dans le cadre d'opérations de restauration immobilière dans les secteurs sauvegardés, ou des travaux exécutés par les nus-proprétaires en application de l'article 605 du Code civil, ou ceux intéressant des monuments classés). De même, il n'est pas possible de déduire du revenu global les déficits des personnes autres que les loueurs professionnels qui louent des locaux d'habitation meublés ou destinés à être meublés, ces déficits s'imputant exclusivement sur les bénéfices tirés de cette même activité.

Or, ces deux régimes sont dissuasifs pour les petits investisseurs privés qui veulent réaliser un premier placement, car, ne disposant pas encore de revenus fonciers, ils doivent supporter sur leurs revenus après impôt la charge de leurs déficits fonciers, au moins lors des premières années. Ils sont donc en position très défavorable par rapport aux propriétaires qui disposent déjà de revenus et peuvent facilement imputer leurs déficits en cas d'investissements immobiliers.

La création d'un secteur libre suppose que soient levés les principaux obstacles qui, dans la loi du 22 juillet 1982, dite loi Quilliot, jouent un rôle très dissuasif à l'égard des petits investisseurs privés. Il apparaît ainsi nécessaire de suspendre, pour les logements nouveaux construits sans aucune aide de l'Etat, l'application des dispositions de la loi qui réduisent trop la libre disposition des biens loués ou qui interdisent une valorisation raisonnable des loyers. C'est pourquoi ne seraient pas applicables aux nouveaux logements construits à dater de la promulgation de la présente loi, les articles 4 à 6 sur la durée des contrats de location, 7 à 14 sur le renouvellement des contrats, le droit de reprise des bailleurs et le droit de préemption des locataires en cas de vente du logement, le titre III sur l'organisation des rapports collectifs de location, le IV sur les loyers et notamment ses articles 55 et 56, le titre VIII et le titre X sur les dispositions transitoires.

Telles sont les dispositions fiscales et juridiques qui, par leur effet psychologique et leur impact économique, paraissent suscep-

tibles de faire « repartir » l'investissement privé en logements et donc de relancer l'ensemble du secteur du bâtiment. C'est l'objet, précisément, de la présente proposition de loi qui est soumise à votre approbation.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Dans l'article 156 du Code général des impôts, les dispositions des 3° et 4° du paragraphe I sont abrogées.

Art. 2.

Après l'article 885-H du Code général des impôts, il est inséré un article 885-H *bis* ainsi rédigé :

« *Art. 885-H bis.* — Les immeubles bâtis affectés à l'habitation principale ne sont pas compris dans les bases d'imposition à l'impôt sur les grandes fortunes. »

Art. 3.

Ne sont pas applicables aux logements neufs construits sans aucune aide de l'Etat à compter de la date de la publication de la présente loi, les dispositions des articles 4 à 14 et les titres III, IV, VIII et X de la loi n° 82-256 du 22 juin 1982, relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

Art. 4.

Les pertes de recettes entraînées par l'application des dispositions du présent texte seront compensées par une majoration à due concurrence de la taxe prévue à l'article 302 *bis* A du Code général des impôts.