



CORONAVIRUS : REGARDS SUR UNE CRISE

La série de contributions "Coronavirus : regards sur une crise" de Terra Nova s'efforce de mettre en partage des réflexions, témoignages et questionnements suscités par la pandémie de Covid-19 et ses multiples conséquences. Nous avons souhaité à cette occasion ouvrir nos pages à de nombreux partenaires extérieurs d'horizons variés, témoins, acteurs, experts et constituer ainsi un laboratoire intellectuel à ciel ouvert. Les idées qui y sont exposées ne reflètent pas toutes les positions collectives de Terra Nova.

LA POLITIQUE DU LOGEMENT AU SECOURS DE LA REPRISE ?

26 mai 2020 | Par **Bernard Coloos**, docteur en économie, a été directeur des affaires économiques et financières de la FFB (Fédération Française du Bâtiment) et **Bernard Vorms**, économiste expert des questions de logement, a été directeur de l'ANIL (l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement)

*Malheur, dit l'Eternel, à ceux qui disent :
« Ne nous prophétisez pas des vérités,
Dites-nous des choses flatteuses,
Prophétisez des chimères ! »*

Isaïe, 30, 2

L'ampleur de la crise, qui touche tous les pays et tous les domaines d'activité, rend hasardeuse l'approche isolée d'un seul secteur lorsqu'il s'agit d'envisager les conditions de la reprise de son activité, la contribution qu'il peut apporter à la reprise générale, a fortiori son propre renouvellement. Le caractère inédit de cette hibernation volontaire, qui touche l'économie réelle et non la seule sphère financière, interdit de prendre appui sur des expériences passées pour faire des prévisions. Il faut pourtant tenter de le faire, alors même que pour le secteur du logement, la crise du coronavirus ne révèle rien que l'on ne sache déjà.

Les problèmes qui se poseront après seront de même nature que ceux qui se posaient avant. Cela ne signifie pas que rien ne changera si l'environnement macroéconomique se trouve bouleversé. La question qui nous occupe tient donc à l'effet du confinement, aux conditions de sa sortie, avec une attention prioritaire portée à l'emploi, donc à la construction, aux travaux d'amélioration et à la contribution éventuelle que pourrait apporter la politique du logement au redémarrage de l'économie française.

Rien à voir !

Tous égaux devant le confinement ? Certes non. Si chacun se replie dans son logement, tous les logements ne sont pas identiques. Ils offrent même l'image la plus immédiate des inégalités sociales. Ce n'est pas la difficulté de respecter les règles de la distanciation sociale qui fait de l'existence des sans-logis et des logements insalubres un scandale. Inutile d'être dispensé des transports pendant un mois pour prendre conscience du temps perdu par ceux qui travaillent loin de leur domicile. Nul besoin d'une expérience en vraie grandeur pour percevoir que le confinement est plus difficile à vivre dans des logements surpeuplés ; tout au plus peut-on penser que dans le débat sur les formes urbaines les défenseurs du modèle pavillonnaire trouveront des arguments dans la phase actuelle contre les défenseurs de la densification. En attendant, il faut d'abord faire face aux difficultés immédiates posées par les pertes de revenus liées à l'arrêt presque total de l'activité, ensuite s'interroger sur la façon de sortir du confinement et de reprendre l'activité.

Pendant la crise, des mesures immédiates

Dans la plupart des pays se mettent en place des aides exceptionnelles ou des mesures provisoires du type suspension des expulsions, moratoire des loyers, rééchelonnement de prêts. En France, la prolongation de la trêve hivernale a été décidée. Les organismes HLM sont habitués à gérer les difficultés de leurs locataires et la situation devrait être maîtrisable pour le parc privé. C'est ce que semble confirmer le baromètre des consultations mis en place par les ADIL [1]. Les expulsions seront évitées et la charge sera répartie *in fine* entre les locataires eux-mêmes, les bailleurs et l'Etat. Il sera probablement fait appel au 1% [2] pour servir d'amortisseur.

[1] Impayés et expulsions : baromètre de la consultation des ADIL http://www.anil.org/index.php?id=42785&rid=t_5495&mid=4672&aC=de16f33e&jumpurl=1

[2] Participation des Employeurs à l'effort de construction géré par ACTION LOGEMENT

Il ne s'agit pas de nier les drames humains qui frappent certains, parmi les plus modestes, mais de constater que l'Etat a le moyen d'en atténuer les effets. L'expérience des crises passées est aussi rassurante pour ce qui concerne les accédants à la propriété.

- D'abord celle de 1986, lorsque la baisse de l'inflation avait placé les emprunteurs piégés avec des prêts à taux fixes et à échéances progressives, dans l'impossibilité de faire face à leurs mensualités de remboursement. Le gouvernement avait alors favorisé la renégociation des prêts et épaulé, avec l'aide du 1 %, ceux qui n'avaient pas d'atout à faire valoir dans la négociation avec les établissements de crédit.
- De même en 2008, le nombre des saisies d'accession n'avait pas augmenté en France alors que ce chiffre, déjà beaucoup plus élevé en période normale en Grande Bretagne, y avait bondi de 40 % en un an. Aujourd'hui encore, la dette hypothécaire des emprunteurs français, bien qu'elle soit en augmentation depuis 2006, reste modique au regard de celle des britanniques. La *negative equity*, qui apparaît lorsque la valeur du bien immobilier est inférieure au capital restant dû à la banque et qui fragilise les emprunteurs anglo-saxons, est un concept inconnu en France. La France dispose de mécanismes amortisseurs efficaces, lesquels se traduisent par des mouvements moins brutaux mais plus durables. Les sommes qui devront être mobilisées pour aider les ménages à passer la crise sont négligeables au regard de celles qui sont en jeu pour assurer le redémarrage des activités. Parmi toutes les difficultés auxquelles il faut faire face, celles-là ne sont pas les plus insurmontables.

La reprise de l'activité

C'est donc à la reprise de l'activité qu'il faut d'abord s'intéresser, à quel rythme et avec quel volume ? L'Etat prend presque toujours appui sur l'aide à la construction ou à l'amélioration des logements lorsqu'il s'agit de soutenir l'activité économique dans les phases de dépression. C'est notamment ce qui s'est fait en France à l'occasion des plans de relance de 2009 et de 2014. Les aides exceptionnelles sont alors dirigées vers la construction locative sociale, l'accession à la propriété et l'investissement locatif. Les pouvoirs publics ont plus ou moins la main sur les organismes d'HLM et les aides à l'accession sont à la fois celles qui ont l'effet déclencheur le plus net et le plus rapide lorsqu'elles encouragent la construction de maisons individuelles : les travaux peuvent démarrer six mois après la première étude du projet, alors que le délai est plutôt de deux ans pour un immeuble collectif construit par un promoteur et de trois ans pour un logement HLM.

Quant à l'investissement locatif, son volume est étroitement lié à celui des incitations fiscales. On essaie également de jouer, avec plus de difficultés, sur la rénovation des logements par les particuliers. L'appui à la construction locative sociale et à la rénovation énergétique font partie des préconisations d'ores et déjà mises en avant pour relancer l'activité. Reste à savoir si, dans les circonstances actuelles les ménages et les entreprises seront à même de répondre à ces incitations.

Première hypothèse : la durée de la crise

Deux scénarii s'affrontent parmi les épidémiologistes. L'un mise sur un retour progressif à la « normale » après une période de confinement dont la durée serait de l'ordre de trois mois, plus ou moins deux semaines. L'autre anticipe une crise d'une année ou plus et qui s'installerait dans la durée, avec des phases de répit suivies de nouvelles crises.

Dans le second scénario, la récession balayerait toutes les digues et permettrait aux plus pessimistes d'exercer leurs talents. Aucun secteur n'échapperait à la dépression alors que seule l'immunisation des populations, au prix d'un nombre élevé de morts, permettrait d'entrevoir une sortie de crise. Une si longue convalescence de l'économie, avec des lourdes pertes de revenu, bouleverserait les équilibres préexistants, y compris en ce qui concerne le logement. C'est à un autre style de prévision qu'il faudrait alors se livrer.

Concentrons-nous donc sur l'hypothèse d'une reprise progressive de l'activité. Pour le secteur du bâtiment, c'est à l'heure où ces lignes sont écrites, ce qui se dessine. Il reste à en apprécier le rythme et la production.

Deuxième hypothèse : l'évolution des prix

La plupart des commentateurs pensent qu'une baisse inédite de l'ordre de 10 % du PIB et une crise d'une telle ampleur au plan mondial devrait se traduire par une forte baisse des prix des actifs. Mais cela relève plus du sentiment que d'une analyse approfondie. Les mêmes qui prédisent la baisse l'ont déjà annoncée par le passé à maintes reprises. On peut tout aussi bien appliquer à l'immobilier ce que Paul Krugman, prix Nobel d'économie, écrivait en mars des valeurs mobilières : *« Les investisseurs achètent des actions en partie parce qu'ils ne voient pas quoi faire d'autre avec leur argent. En réalité, on pourrait dire que la valeur des actions est élevée parce que le reste de l'économie est plutôt faible ».*

Partant d'une autre approche, Patrick Artus observe que le passé récent montre que la création monétaire, rendue nécessaire pour le financement des dettes publiques, n'engendrerait plus une hyperinflation mais une hausse du prix des actifs. Reste que l'arrêt de l'activité est intervenu au moment où le nombre de ventes de logements anciens, le nombre de mises en chantier de logements neufs et la vitesse de rotation du parc détenu par les particuliers étaient à un niveau très élevé[3]. Le CGEDD[4] observe cependant que, début mai 2020, l'intérêt des ménages pour la recherche de logements à acheter ou a fortiori à louer a rebondi et a presque rejoint son niveau antérieur à la crise sanitaire. Enfin, on notera qu'une éventuelle baisse de prix, pour avoir des effets positifs, doit s'accompagner d'une baisse concomitante du prix du foncier et ne pas se traduire à court-terme par un blocage du marché, deux conditions qui sont loin d'être acquises. Par prudence, on se concentrera donc sur le volume des opérations.

Du côté des ménages

Rien ne permet de penser que les fondamentaux de l'offre et de la demande de logements avant et après crise, doivent évoluer autrement qu'à la marge, même si la société reprend à son compte les invocations à un monde « resserré » formulées au plus fort de la crise. Les échanges internationaux ne sont pas déterminants dans l'industrie du bâtiment et la France est l'un des pays où tant la propriété des logements que leur acquisition sont le moins financiarisés. Les phénomènes déjà à l'œuvre, en particulier l'écart croissant entre des métropoles dynamiques et des zones économiquement et démographiquement assoupies, risquent de se poursuivre. Il est peu probable que le développement du télétravail ait des effets immédiatement sensibles sur le marché du logement et la redécouverte des vertus de la maison individuelle agrémentée d'un jardinet aura probablement un impact aussi limité que n'en a eu sa condamnation par l'ensemble de l'élite administrative depuis près de quarante ans. Ce constat ne revient nullement à nier la nécessité de répondre au défi climatique, dont le lien avec la crise actuelle n'est pas directement perceptible. Au contraire, nombreux sont ceux qui préconisent de faire de la rénovation énergétique des bâtiments une priorité et de centrer sur cet enjeu l'effort public de relance. Cela n'est pas contradictoire avec le fait de constater que la baisse du coût de l'énergie, comme la baisse du prix des logements, si celle-ci devait se produire, rendront l'équilibre des opérations encore plus difficile à atteindre, voire hors de portée.

[3] Voir Jacques Friggit, CGEDD, <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-a-long-terme-a1048.html>

[4] Organisme de contrôle et de conseil placé auprès des ministres en charge du logement, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'aménagement

La crise aura eu pour vertu d'écartier les faux semblants et les illusions : l'effort exigé par la rénovation des logements, s'il est certainement créateur d'emplois, exigera plus que des incitations individuelles ou de la pédagogie citoyenne.

Les transactions locatives

Parmi les personnes les plus touchées par la crise, disposant de revenus modestes voire précaires, nombre sont ceux qui sont locataires. Les seuls dont le comportement est susceptible d'être modifié par la crise sont ceux qui envisageaient de devenir propriétaires. Dans certains pays, les économistes anticipent des ventes forcées de la part de propriétaires-bailleurs issus de professions atteints de plein fouet par la crise et dont les logements ont été donnés en garantie. Cette situation est vraisemblablement moins fréquente en France. A moyen terme, les effets de la crise sur le secteur locatif resteront probablement limités. Quant à l'investissement locatif, il est étroitement dépendant des incitations fiscales dont il bénéficie et il est douteux que celles-ci soient renforcées.

Acheteurs et vendeurs

Plusieurs éléments sont susceptibles de peser sur le volume d'achats et de vente de logements. Il en est un, essentiel, les anticipations, sur lequel on ne se hasarderait pas.

La montée du chômage parmi les ménages salariés est-elle de nature à contraindre des propriétaires ou des accédants à vendre leur logement pour devenir locataires ? L'expérience des crises passées montre que cela ne devrait pas être un phénomène significatif. Les choses pourraient être plus difficiles pour les non-salariés, artisans commerçants et indépendants. Malgré les mesures mises en place par les pouvoirs publics, les pertes de revenus, voire les défaillances, devraient être nombreuses et devraient surtout se traduire par des abandons de projets, mais sans que ce soit de nature à créer un effondrement du marché. Ces catégories ne représentent en effet « que » 3,2 millions de personnes contre 23,5 millions de salariés.

Vient ensuite la solvabilité de la demande qui dépend, outre les conditions d'accès au crédit, d'une part des prix et d'autre part, dans des proportions inégales selon les marchés, des revenus, de l'épargne dans laquelle entrent les valeurs mobilières.

Plus le prix des biens est élevé et plus la part de l'apport personnel, donc la valeur de l'épargne, est déterminante. La différence doit cependant être faite entre les acheteurs-vendeurs, présents dans la majorité des transactions et les primo-accédants. Les acheteurs-vendeurs sont par nature moins sensibles aux mouvements de prix qui affectent simultanément le bien qu'ils vendent et celui qu'ils achètent.

Le crédit

Un resserrement de l'offre de crédit serait-elle de nature à entraver la reprise des transactions en écartant les plus modestes du recours à l'emprunt comme l'affirment certains professionnels ? En décembre 2019, le Haut Conseil de stabilité financière, qui rassemble notamment le ministère de l'économie et la Banque de France, avait recommandé aux banques de ne pas octroyer de crédit immobilier sur plus de 25 ans et de refuser les dossiers dans lesquels les remboursements représenteraient plus d'un tiers des revenus du ménage. La Banque de France était dans son rôle comme les agents immobiliers et les constructeurs de maisons individuelles étaient dans le leur en protestant. Un nouveau durcissement des critères de sélection des banques aurait un effet marginal au regard des autres facteurs susceptibles d'affecter la solvabilité des acquéreurs potentiels. D'abord la perte de revenu ou la baisse des valeurs mobilières, lesquelles peuvent entrer dans la composition de l'apport personnel. Dans la mesure où la part de l'emprunt dans le financement des opérations diminue à mesure que le prix augmente, une prudence accrue dans l'offre de crédit affecterait surtout les transactions des biens les moins coûteux et notamment la construction de maisons individuelles dans les zones les moins tendues, mais l'effet en serait sans commune mesure celui d'une baisse de revenu de catégories sociales concernées.

Enfin, aucun obstacle majeur n'est de nature à empêcher les acteurs de la transaction, notaires, agents immobiliers, administrations etc. de traiter le flux des achats et de ventes de logements existants, qu'il s'agisse de nouveaux projets ou d'opérations différées par le confinement.

Que conclure ? Si les incertitudes sont nombreuses tant en ce qui concerne le comportement des ménages, anticipations, perte de revenu, que sur le niveau des prix ou la souplesse des banques, aucune n'est à la mesure des incitations auxquelles on recourt habituellement lors des plans de relance. C'est pourquoi les appels aux mesures classiques de soutien de la demande, notamment le prêt à taux zéro et les aides à l'investissement locatif, seront difficiles à entendre sauf si la baisse des ouvertures de chantier est massive.

L'arrêt des opérations de construction et d'amélioration

Les entreprises de bâtiment, au sens large, c'est-à-dire artisanat compris, pourront-elles reprendre leur activité et surtout retrouver leur productivité d'avant la crise ? Les chantiers ont été pratiquement tous arrêtés dans la deuxième quinzaine de mars (la note de conjoncture de l'INSEE fait état d'un arrêt à plus de 90 %), à l'exception des seules interventions d'urgence. Les instances professionnelles chiffrent à un montant de l'ordre de 11 milliards d'euros la perte globale de valeur ajoutée correspondant à la période du confinement. Depuis fin avril, l'appareil de production semble s'est remis en marche, pour 60 à 70 % des chantiers selon les instances professionnelles. En aidant les salariés placés en chômage partiel, l'Etat a permis d'amortir les conséquences pour les entreprises de la perte de facturation et de chiffre d'affaires. Il a aussi apporté des aides à leur trésorerie. L'application des pénalités de retard pendant la période dite de « protection juridique », c'est-à-dire l'état d'urgence plus un mois, a été gelé par ordonnance. Reste que ces mesures ne préjugent pas de la capacité l'appareil de production à retrouver sa productivité d'avant la crise.

La reprise de l'activité

Il est plus difficile de sortir du confinement que d'y entrer. De multiples contraintes compliquent la reprise immédiate de l'activité. Plusieurs tiennent à l'organisation des chantiers^[5], l'approvisionnement, les disponibilités de la main d'œuvre, la priorisation des activités. Les règles sanitaires et de protection, qu'il ne saurait être question de remettre en cause, se traduisent nécessairement par d'importantes pertes de productivité, pertes qu'il est encore difficile de chiffrer de façon précise, d'autant plus que l'on ignore pendant combien de temps ces règles s'imposeront.

Les entreprises font aussi état de difficultés dans l'approvisionnement des chantiers. Le retour à la normale prendra là aussi du temps. La FFB, principale instance représentative de ce secteur, sur la base de chiffrements d'entreprises table sur un choc moyen de plus de 10 % sur la seule partie construction et hors coût des arrêts de chantier. Ce surcoût fait l'objet d'estimations plus ou moins élevées par d'autres instances, mais cela s'inscrit dans le jeu normal des négociations. L'enjeu porte en réalité sur la répartition de ces surcoûts entre les différentes parties aux contrats.

[5] Cf guide OPPBTP

Les marges des entreprises de construction s'établissant entre 2 et 3 %, les fédérations professionnelles ont tenté, pour préserver l'équilibre des opérations, de faire appliquer aux contrats privés les mêmes règles de droit qu'au secteur public, lesquelles, en vertu de la « théorie dite de l'imprévision » permettent de mettre à la charge des maîtres d'ouvrage tout ou partie des surcoûts directs et indirects, liés aux nouvelles contraintes. Dans les faits, la voie empruntée est celle de la négociation dossier par dossier.

Les carnets de commande

Les chantiers ont été paralysés à un moment où les carnets de commande se trouvaient bien remplis. L'incertitude porte donc plus sur le renouvellement de ces derniers que sur l'abandon des projets en cours, phénomène qui risque d'être plus sensible dans les secteurs hôtellerie, tourisme, locaux commerciaux, bâtiments industriels et bureaux que pour le logement.

Pour la construction neuve, un élément conjoncturel est de nature à contrarier la concrétisation de certains projets. Avant même le confinement, la proximité des élections municipales s'était traduite, ici où là, par un ralentissement de la délivrance des permis de construire, phénomène que le report du second tour risque de prolonger. C'est ce qui conduit les instances professionnelles à demander que, sans renoncer aux prescriptions liées à la sécurité et à l'environnement, la délivrance des permis de construire soit accélérée, notamment en autorisant les préfets à accorder des permis dérogatoires aux règles architecturales locales et à prendre la main en cas d'impossibilité manifeste des collectivités locales à s'acquitter de cette mission.

Restent les travaux sur les logements existants. Il semble que partout en France, les chantiers repartent assez rapidement. La reprise serait donc là aussi une réalité tangible. Les informations provenant des enseignes spécialisées indiquent une forte progression du bricolage. Cependant, qu'il s'agisse de travaux de maintenance ou de travaux en sites occupés, artisans et entreprises font état de nombreux refus d'intervention, notamment dans leur domicile par les particuliers. Crainte du virus, incertitudes économiques, ralentissement des transactions dans l'existant et pertes financières supportées par certaines catégories de ménages, tout donne à penser qu'en matière d'amélioration des logements existants, plus que sur une inclinaison renforcée pour le développement durable, il faudra surtout compter sur le secteur locatif social et les marchés publics.

Un nouveau monde ?

Le secteur du logement compte parmi ceux qui se sont arrêtés brutalement et complètement le jour du confinement. Il aura été parmi les premiers à reprendre ses activités, même si de nombreuses incertitudes pèsent encore sur les conditions de cette reprise. Dans quelle mesure la puissance publique peut-elle en faire un levier du redressement général de l'économie et de l'emploi ? Il est probable que les organismes d'HLM qui craignaient de voir leur rôle marginalisé, "résidualisé" pour employer leur terme, retrouveront leur place d'auxiliaire des pouvoirs publics tant dans la durée, pour loger les ménages auquel le marché n'offre pas de solution satisfaisante, que conjoncturel pour le soutien de l'activité. Les entreprises et les artisans essaieront de desserrer les contraintes réglementaires qui les enserrant. Quant au défi climatique, il doit apparaître pour ce qu'il est, c'est-à-dire un enjeu collectif qui suppose des contraintes et des aides publiques et qui ne peut dépendre de la poursuite par chaque ménage d'une rentabilité hors d'atteinte. Dans le secteur du logement, au moins dans un premier temps, le monde d'après risque fort de ressembler au monde d'avant.