

L'Europe et le logement

Les Entretiens d'Inxausetta, Bunus le 28 août 2015

Introduction par Michel Mouillart, Professeur d'Economie à l'Université Paris Ouest

En 2015, le Théâtre des Nombreux Pâturages accueille les Entretiens d'Inxausetta afin de parler de l'Europe et du logement. Cette Europe, objet de tous les désirs ou de peurs et de craintes, que l'on évoque si souvent lorsqu'on aborde la question du logement, pour s'y comparer et y trouver des modèles, pour la mettre en cause et en souligner la (trop) grande importance, pour l'envier et y chercher les solutions, pour la critiquer et se rassurer, ...

Dans les faits, cette Europe qui paraît souvent très lointaine est maintenant partout présente dans le logement. Les instances européennes interviennent déjà dans nos territoires et sur nos règlements. Mais son action ne se résume pas seulement en des directives et en des normes. Ce n'est pas seulement un droit européen qui force les aides de l'Etat et les pratiques des acteurs à se mettre en conformité avec la vision de la Commission Européenne. C'est aussi une certaine conception des modes de régulation des marchés, de l'accès au crédit, de la fonction du logement social, ... Ce sont encore des interventions budgétaires qui soutiennent et façonnent en profondeur, avec le Fonds européen de développement régional ou plus récemment le Plan Juncker. L'Europe transforme progressivement le paysage du logement en France, en ayant acquis de fait une quasi compétence sur un secteur de l'activité économique qu'elle considère comme fondamental à l'équilibre macroéconomique de la zone euro.

Dans les projets et les discours, l'Europe inspire aussi beaucoup. Des modèles ont ainsi très souvent été proposés à la France, en appui de stratégies et de réformes toujours aussi nécessaires les unes que les autres, pour venir à bout d'une crise du logement qui n'en finit pas depuis plus de 30 années. Le modèle espagnol de l'accession à la propriété promoteur d'une société de progrès, la régulation allemande des marchés rempart contre la hausse des prix et des loyers, la vision néerlandaise d'un secteur du logement social outil d'intégration et de mixité, le modèle anglo-saxon d'un financement vertueux de l'immobilier résidentiel, ... Tous ces modèles qui pourtant n'ont pas toujours démontré leur force et leur efficacité serait donc ceux que la France qui souffre se devrait d'adopter.

Combien d'études réalisées en France ont en effet montré que l'immobilier résidentiel pénalise la compétitivité de l'économie française en raison de prix beaucoup plus élevés qu'ailleurs en Europe, consommant des ressources rares et évinçant les investissements productifs. Que les politiques du logement menées depuis trop longtemps étaient économiquement inefficaces, budgétairement coûteuses et

socialement inéquitables. Que, les dispositifs d'aides améliorant la solvabilité de la demande ne contribuaient en fait qu'à la hausse des prix et des loyers. Que la France était d'ailleurs ce pays de l'Union Européenne où les valeurs avaient cru le plus rapidement par le passé et faisaient porter une charge de logement insupportable et paralysante sur les revenus des ménages. Que la mobilité professionnelle et résidentielle des ménages en souffrait et pesait sur l'accès au logement et à l'emploi. Que les entreprises elles-mêmes en étaient handicapées, les crédits nécessaires au financement de leurs investissements productifs et en recherche et développement étant partiellement confisqués par des crédits immobiliers devenus trop abondants du fait de prix excessifs. Que les banques s'exposaient à des risques inconsidérés en proposant des crédits à taux fixes alors que leurs marges étaient insuffisantes ...

Bien sûr, la réalité n'est pas toujours celle que suggèrent ces études. La solidité des banques françaises ne fait aucun doute pour la Banque Centrale Européenne, même dans la pire des situations possibles imaginée par les autorités monétaires. La grande dépression des années 2008-2009 n'a pas jeté à la rue des centaines de milliers de ménages français comme dans nombre de pays européens vertueux. Le poids du logement dans le budget des ménages n'est pas plus élevé en France que dans la plupart des Etats de l'Union Européenne connaissant un niveau de vie comparable, comme le souligne Eurostat. Le retour de l'investissement productif constitue une réalité, en France et en Allemagne, pour l'INSEE. Et, il n'est pas contestable que la France affiche une des croissances démographiques les plus élevées de l'Union Européenne alors que l'Allemagne ne constitue guère un exemple en la matière sans même parler des Etats du sud de l'Europe. Alors que peu d'études autres qu'anciennes et émanant du Parlement Européen lui-même permettent d'évaluer et de comparer l'efficacité économique et sociale des systèmes d'aides au logement entre les Etats de l'Union Européenne.

Alors, le logement constitue-t-il, en France, un frein à la croissance et la modernité, une charge insupportable pour le budget des ménages, un handicap à la mobilité, une barrière à l'entrée des jeunes dans la vie économique et sociale, ... ? Que faut-il préserver de la spécificité du modèle français ? La force de la pression démographique et la vitalité de la demande de logements constituent-elles une dimension que les politiques du logement se doivent de prendre en considération ? Quelles sont les pistes de réflexion et d'action que l'observation des stratégies et des politiques du logement conduites en Europe suggèrent ? Que faut-il envier aujourd'hui aux modèles qui avaient tant été cités en exemple par le passé ?

Telles sont les principales interrogations qui animent cette année les Entretiens d'Inxauseta. Elles vont être posées dans les deux tables rondes qui réunissent décideurs et experts. Et pour organiser les débats, elles se résument en deux questions principales : « que faut-il conserver du modèle français ? » et « que peut nous apporter l'Europe ? ».

Mais avant que les décideurs et les experts n'interviennent, posons-nous deux autres questions, en introduction : « quels sont ces maux dont la France souffre tant et qu'il faut combattre ? » et « quels sont vraiment les atouts de la France ? ».

Combattre les maux de la France ?

L'immobilier est souvent considéré comme un facteur pénalisant la compétitivité de l'économie française, en raison de prix trop élevés. Telle est par exemple la position de « France stratégie »¹ qui, en outre, considère que les politiques du logement menées depuis 25 ans s'avèrent à la fois économiquement inefficaces, bien que coûteuses, et socialement inéquitables ... les dispositifs d'aides qui visent à améliorer la solvabilité de la demande, contribuent en fait à la hausse des prix de l'immobilier, la France ressortant comme l'un des pays de l'Union Européenne où ces prix ont le plus augmenté sur les 15 dernières années.

Des coûts de la construction trop élevés

Une des causes souvent avancées pour expliquer les difficultés de l'accès à un logement des ménages français est le coût élevé de la construction.

Il est vrai que le coût de la construction de bâtiments résidentiels est élevé en France : base 100 pour l'ensemble des 28 Etats membres de l'Union Européenne, l'indice calculé par Eurostat² pour l'année 2014 est de 116 pour la France. Pour autant, si la France se situe au-dessus de la moyenne européenne, on trouve devant elle (ou juste à côté d'elle) l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède, ... : tous ces pays étant, et cela se sait, ceux où la crise du logement est la plus forte, où les difficultés de l'accès au logement sont les plus grandes ... Alors que dans les pays où tout va pour le mieux, où la qualité de l'habitat constitue une référence ..., le prix de la construction est bien plus bas : c'est vrai en Bulgarie, à Chypre, en Croatie, en Grèce, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie, ... où les prix sont près de 2 fois moindres qu'en France !

Et en général, le coût de la construction est bien corrélé au PIB par habitant : des prix élevés renvoyant à une qualité et à des exigences qui ne se supportent que lorsque les revenus sont élevés. D'autant que la structure de l'appareil de production n'est pas partout la même : l'industrialisation du secteur n'est pas forcément associée au coût bas, alors qu'un secteur souvent artisanal et/ou qui recourt largement à une sous-traitance de très petites entreprises et à des travailleurs étrangers détachés produira rarement à coût élevé (et déclaré).

Donc, miser sur une stratégie de déflation pour faciliter l'accès au logement est loin d'être sans risque. Sauf bien sûr à dégrader la qualité des constructions, à faire du « prêt à finir » pour des ménages modestes, ...

Des logements anciens trop coûteux

La hausse des prix des logements anciens constatée en France entre 1999 et 2007 n'a guère contrarié la réalisation des achats immobiliers par les ménages, ni d'ailleurs

¹ « Quelle France dans dix ans ? – Les chantiers de la décennie », France stratégie, juin 2014.

² <http://ec.europa.eu/eurostat/fr> . Consulter alors la base de données " Parités de pouvoirs d'achats (PPA) et indices comparatifs au niveau des prix des agrégats du SEC2010 (prc_ppp_ind) ".

l'expansion de l'accèsion à la propriété³ : qu'il s'agisse de l'accèsion des ménages très modestes⁴ (moins de 2 SMIC) ou de la primo accèsion, notamment celle des jeunes ménages (moins de 30 ans).

En revanche, les deux crises économiques et financières majeures venues d'ailleurs, la grande dépression des années 2008-2009 et la crise des dettes souveraines de l'automne 2011, ont fortement déstabilisé la dynamique d'expansion des marchés immobiliers. Les décisions publiques de remettre en cause les aides budgétaires facilitant l'accèsion à la propriété des ménages modestes ont fini de dégrader le marché des logements anciens dont l'activité a rechuté lourdement en 2012 ... pour ne se redresser à partir de l'été 2014 que grâce à une amélioration sans précédent des conditions de crédit.

Mais la singularité de la situation tient surtout à la rigidité des prix des logements anciens qui, de 2008 à 2014, n'ont que faiblement décroché : alors que les prévisions les plus en vogue annonçaient 25 voire 30 % de baisse des prix ... la réalité a été autre, la baisse des prix n'ayant pas excédé 5 % au total, de 2011 à 2015.

Il est clair qu'en la matière la France ne ressemble guère à l'Espagne, au Portugal, ... à tous ces pays où le modèle de financement anglo-saxon a « forcé » la baisse des prix pour apurer le marché⁵. Et où les ménages victimes d'expropriation (forcée ou parfois volontaire⁶) se sont comptés en centaines de milliers.

Pourtant, cette singularité n'inquiète plus les autorités monétaires. L'ACPR le mentionne d'ailleurs explicitement dans son dernier rapport annuel⁷ : « En l'état actuel, et même en retenant la fourchette haute des estimations, la surévaluation des prix n'apparaît pas être un facteur de vulnérabilité majeur pour le système financier français ... De fait, la solvabilité des bénéficiaires de prêts à l'habitat en France apparaît beaucoup plus dépendante des conditions macroéconomiques, notamment du marché de l'emploi, que du prix des actifs immobiliers ».

D'autant que ce qui est souvent présenté comme un des maux français, des prix des logements ayant fortement cru à partir de 1996, ne serait en réalité qu'un retour à la normale européenne ... d'après un article récent⁸ publié par la Banque de France et sur lequel l'ACPR s'appuie. Les experts de la Banque de France y réexaminent en

³ De 1995 à 2007, le nombre des nouveaux accédants à la propriété a progressé de plus de 89 % (Michel Mouillart et Véronique Vaillant, « Regards sur l'accèsion à la propriété en longue période », Observateur de l'Immobilier, n° 89, novembre 2014, pp 42-53). Cette expansion s'est réalisée sans éviction des ménages modestes : par exemple, si dans la première moitié des années 90 les ménages disposant de moins de 3 SMIC de revenus représentaient 42.0 % de l'ensemble des accédants, cette proportion s'élevait à 45.2 % avant le déclenchement de la grande dépression.

⁴ Par exemple : Michel Mouillart, « L'accèsion à la propriété des ménages pauvres et modestes », La Lettre de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, n° 3, mai 2012, pp 1-6.

⁵ Le marché résidentiel français reste un cas particulier en Europe, dans la plupart des pays (Royaume-Uni, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Danemark, Grèce) les contrecoups de la crise des « subprimes » ayant été très marqués, tant en terme de prix que de volume d'activité.

⁶ Par exemple aux Etats-Unis où la loi fédérale autorise les emprunteurs dont la dette est supérieure à la valeur de revente du logement (la fameuse « *negative equity* »), à se libérer de la totalité de cette dette en rendant les clés de leur logement à leur créancier.

⁷ « Évaluation des risques du système financier français », ACPR, Banque de France, juillet 2015.

⁸ « Surévaluation et rentabilité des biens immobiliers en zone euro : l'apport des données en euros par mètre carré », Bulletin de la Banque de France, n° 199, 1^{er} trimestre 2015.

effet près de vingt années d'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et des loyers dans cinq Etats de l'Union Européenne : en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en France et en Italie, puisque depuis « 2007, le secteur immobilier fait l'objet d'une surveillance attentive de la part des institutions en charge de la stabilité financière ». Et leurs conclusions s'écartent (très) sensiblement de celles qui semblent généralement admises, par les pouvoirs publics eux-mêmes, notamment : « Les prix immobiliers et le ratio prix sur loyer font partie des indicateurs fréquemment utilisés pour identifier les anomalies de valorisation dans le secteur immobilier résidentiel ... Si la France présente un prix moyen au m² supérieur à celui de ses principaux voisins de la zone euro, le niveau du ratio de tension prix sur loyers y est en réalité moins élevé ..., contrairement à ce qu'indiquent généralement les analyses (habituelles). À la fin des années 90, le marché immobilier résidentiel français était particulièrement rentable, avec des loyers élevés par rapport aux prix des biens ; l'appréciation rapide des prix d'achat pendant les années 2000 pourrait être interprétée comme un phénomène de convergence avec les pays voisins, marqué par une baisse de la rentabilité ... »⁹.

Avec une conclusion qui, en insistant, donne à cet article toute sa saveur : « En outre, la croissance continue des prix immobiliers en France et en Belgique paraît traduire la résorption d'une situation initiale où les ratios prix sur loyer étaient particulièrement modérés, en comparaison avec les autres pays du panel. La forte croissance de ce ratio dans ces deux pays peut ainsi s'interpréter, non comme un phénomène de divergence, mais bien comme un phénomène de normalisation » !

Des dépenses en logement trop élevées

Cela ne fait aucun doute, la France est donc bien le pays européen où le coût du logement est le plus élevé ... même si on peut en douter.

Et d'ailleurs, le coût du logement est devenu en France un frein à la compétitivité, notamment en comparaison de l'Allemagne. Par exemple, le Conseil d'analyse économique (CAE) avait en son temps largement communiqué sur ce point. L'inflation immobilière a contribué à dégrader la compétitivité des entreprises françaises en pesant sur leurs coûts d'après les auteurs du Rapport économique, social et financier (RESF) annexé à la loi de finances pour 2013. Pour 15 % des entreprises interrogées par le CREDOC en avril 2012 à la demande du MEDEF, les problèmes de logement sont abordés lors des négociations salariales et pèsent sur le niveau des salaires. D'ailleurs, d'après le RESF pour 2013, en Allemagne « où les prix sont restés quasi stables », « il est probable que la politique de forte modération salariale aurait été plus difficile à mettre en œuvre si les prix de l'immobilier avaient connu la même envolée qu'en France » ... Sans oublier Louis Gallois, Commissaire général à l'investissement de 2012 à 2014, estimant que l'Allemagne bénéficie d'un atout décisif alors qu' « une partie excessive de la richesse française part dans la

⁹ Le ratio « prix sur loyer » calculé à partir de séries en € par mètre carré, apparaît relativement faible en France par rapport à ses voisins européens (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie), sur la période 1996-2014. Ce ratio, régulièrement utilisé pour évaluer le risque de surchauffe dans le secteur immobilier, mesure à la fois l'opportunité relative pour un occupant, d'acheter ou de louer son logement et, de façon indirecte, la rentabilité d'un placement locatif. La forte hausse du ratio observé en France depuis 1996 pourrait provenir en réalité de son niveau initialement modeste.

rente immobilière » et regrettant de ne pas avoir inclus un chapitre concernant le logement¹⁰ dans son rapport sur la compétitivité !

Pourtant, à la lecture des publications d'Eurostat¹¹ ou de la synthèse que propose l'INSEE des principales données économiques et sociales permettant de resituer la France en Europe¹², on ne peut que s'interroger sur le fondement des constats précédents.

Partout¹³, parmi les Etats de l'Union Européenne, le logement constitue le 1^{er} poste de dépenses des ménages : 29.8 % des dépenses de consommation¹⁴ en 2012, contre 27.6 % en 1995.

Avec 31.3 % des dépenses de consommation consacrées au logement, la France se place en 6^{ème} position, derrière la Danemark, la Finlande, la Suède, la Slovaquie et la République tchèque où le poids des dépenses se situe entre 32 et 34 %. Alors bien sûr, il est plus coûteux de se loger en France qu'en Allemagne souvent considérée comme le juge de paix, en la matière : le poids des dépenses n'y est « que » de 30.5 % ! Il est peu probable qu'un tel écart soit suffisant pour expliquer à lui seul l'avantage de compétitivité de l'Allemagne, le surcoût salarial des français, le caractère antiéconomique des rentiers français¹⁵ ... D'autant que dans une fourchette étroite, un peu en dessous de 31 %, on trouve l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni !

Encore une fois, les arguments si souvent admis comme essentiels pour justifier la remise en cause de tous les dispositifs d'aide au logement, parce qu'inflationnistes, devraient être sérieusement revisités. Même la statistique publique, européenne de surcroît, peine à y croire. Mais bien sûr, on pourra trouver la vertu en Europe, là où se loger n'est pas pénalisant pour la compétitivité, le développement économique, la qualité de vie ... : en Bulgarie, en Estonie, en Lituanie ou en Slovaquie, par exemple, le poids des dépenses en logement se situe entre 22 et 23 %.

Le résultat reste de même nature si on observe l'indice de volume des dépenses en logement par habitant limitées aux seuls postes « loyers, chauffage, eau, électricité, gaz et autres combustibles »¹⁶. En base 100 pour l'ensemble des 28 Etats membres de l'Union Européenne, l'indice calculé par Eurostat pour l'année 2014 est de 112

¹⁰ Le Monde Economie, 4 mars 2013 : « Je n'y ai pas pensé et je le regrette », pour enchaîner et préciser sa pensée : « L'impact du logement dans le budget des particuliers étant moins important en Allemagne », il est possible d'avoir « des tarifs d'électricité beaucoup plus élevés sur les ménages qu'en France » ... et d'appliquer des tarifs bien moindres aux industriels. Mais « en France, un tel transfert est impossible. » !

¹¹ « L'Europe en chiffres - L'annuaire d'Eurostat 2013 », Livres statistiques en ligne, Eurostat, octobre 2013.

¹² « La France dans l'Union européenne », INSEE Références, avril 2014.

¹³ A l'exception « notable » de la Lituanie et de la Roumanie.

¹⁴ Les dépenses liées au logement, au sens large, incluent ici les dépenses relatives au logement et à son équipement (loyers, chauffage, eau, électricité, gaz, entretien courant de l'habitation, meubles, articles de ménage, ...), mais aussi ce que les comptables nationaux appellent les loyers « imputés », afin de rendre comparables les dépenses des locataires et celles des propriétaires (et d'éviter que les différences de diffusion de la propriété occupante entre les Etats ne viennent fausser les comparaisons).

¹⁵ Et d'ailleurs, d'après Eurostat, le pourcentage de la population dont les dépenses consacrées au logement dépassaient 40 % du revenu disponible était de 5.2 % en France en 2012 contre 16.6 % en Allemagne, 14.4 % aux Pays-Bas et 11.2 % en moyenne dans l'Union Européenne.

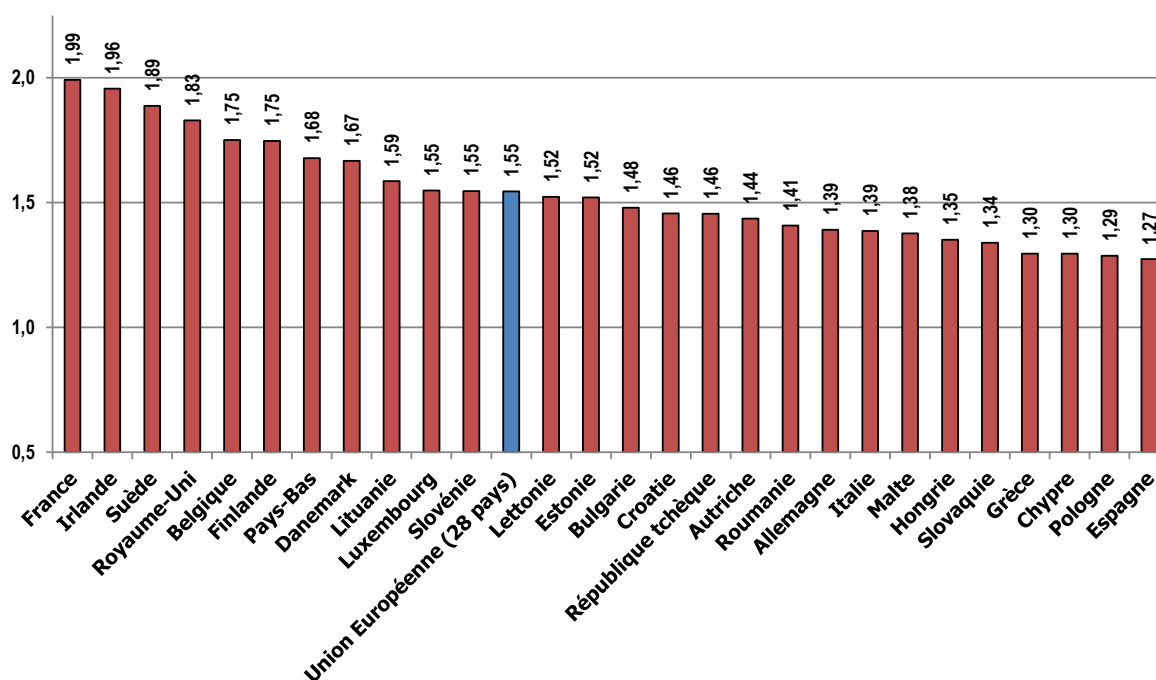
¹⁶ Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/fr>, base de données " Parités de pouvoirs d'achats (PPA) », juin 2015.

pour la France ... donc encore une fois au-dessus de la moyenne européenne, la France se situant en 7^{ème} position, juste devant la Belgique et la Finlande. Le même indice est cependant de 132 pour le Luxembourg, de 121 pour l’Autriche, 116 pour la Suède, 115 pour le Danemark, 113 pour l’Allemagne et l’Italie. Et encore une fois, la France est presque deux fois plus « chère » que la Bulgarie, la Croatie, l’Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte ou la Roumanie, par exemple !

Mais surtout une forte pression de la demande

En revanche, il n’est pas contestable que la France affiche une des croissances démographiques les plus élevées de l’Union Européenne : avec 1.99 enfant par femme en 2013, la France est en première place, juste devant l’Irlande (1.96 enfant par femme). Dans l’ensemble de l’Union Européenne, l’indicateur conjoncturel de fécondité se situe bien en deçà, à 1.55 enfant par femme : l’Allemagne qui ne constitue guère un exemple en la matière étant 19^{ème}, avec 1.39 enfant par femme ... mais devant l’Espagne, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie avec un taux de fécondité inférieur à 1.3.

**Le taux de fécondité dans les 28 Etats de l’Union Européenne
(Source : Eurostat /juin 2015/)**

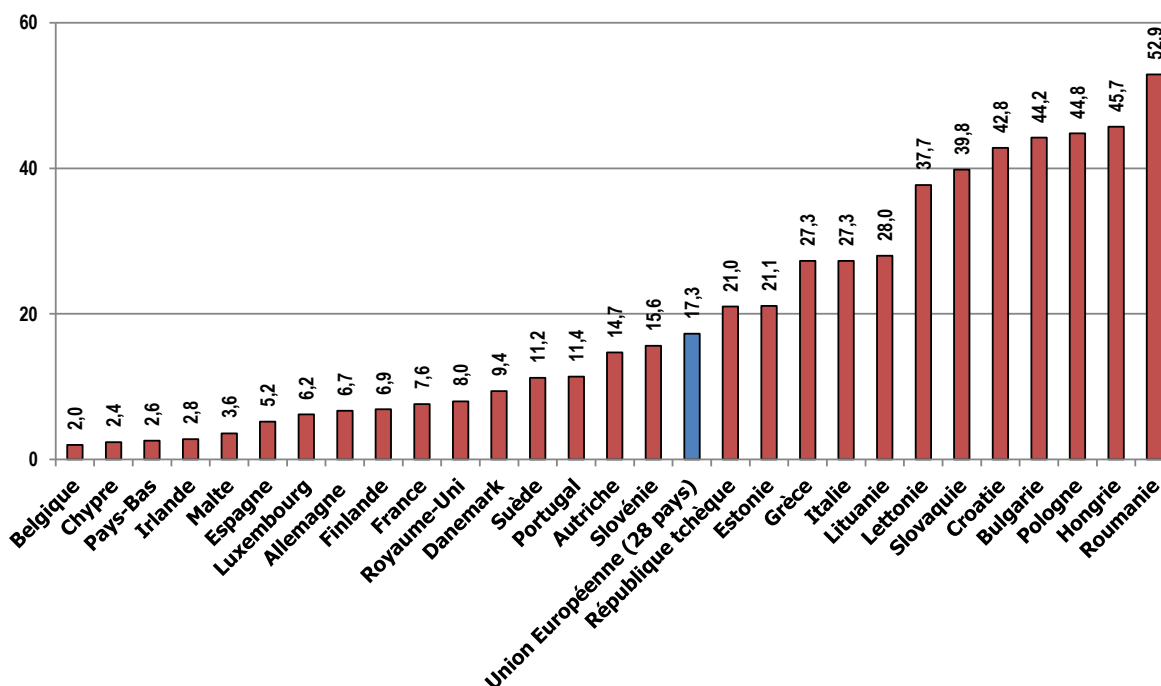


Alors comme en France, notamment, la taille des ménages continue à se réduire, la pression de la demande de logements reste forte et renforce les déséquilibres de marchés déjà déstabilisés par l’insuffisance de la construction constatée durant un grand nombre d’années. Et sans que la situation ait beaucoup de chance de s’améliorer d’elle-même à l’avenir¹⁷, compte tenu des conséquences prévisibles que la vitalité de la fécondité va durablement imprimer sur la demande.

¹⁷ Donnant tort, à cet égard, au fameux « théorème » d’Henry Queuille : « Il n’est pas de problème dont une absence de solution ne finisse par venir à bout ».

Néanmoins, on pourra constater avec « satisfaction » que la France n'est pas le pays où le taux de surpeuplement¹⁸ est le plus élevé, loin s'en faut. En 2013, 17.3 % de la population européenne vivait dans des logements surpeuplés : cette proportion était de 7.6 % en France, 10^{ème} il est vrai et devancée par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, le Luxembourg ou les Pays Bas, par exemple. Mais bien sûr, les conditions de logement sont meilleures en France qu'elles ne le sont en Bulgarie, en Estonie, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie ou en Slovaquie, par exemple.

**Le taux de surpeuplement des logements dans les 28 Etats de l'Union Européenne
(Source : Eurostat /juin 2015/)**



En résumé et en passant sur ces détails, si on en croit les statistiques européennes, la France est bien dans la moyenne. Comme quoi, l'élargissement de l'Europe a eu du bon.

Il y a donc matière à réflexion à la lecture de ces statistiques comparatives européennes. Le problème de la France est peut-être celui du niveau des valeurs (prix des logements, prix des constructions, part du budget consacrée au logement ...) : et encore, cela est loin d'être évident si on prend pour référence la

¹⁸ La disponibilité d'espace suffisant dans l'habitation est l'une des dimensions essentielles dans l'évaluation de la qualité des conditions de logement. Le taux de surpeuplement indique la proportion de personnes vivant dans une habitation surpeuplée, définie par le nombre de pièces à la disposition du ménage, la taille du ménage ainsi que l'âge et la situation familiale de ses membres.

Une personne est considérée comme vivant dans un ménage surpeuplé si le ménage ne dispose pas au minimum d'un nombre de pièces égal à :

- ✚ une pièce pour le ménage ;
- ✚ une pièce pour chaque couple du ménage ;
- ✚ une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 18 ans ou plus ;
- ✚ une pièce par paire de personnes célibataires de même sexe et âgées entre 12 et 17 ans ;
- ✚ une pièce pour chaque personne célibataire âgée entre 12 et 17 ans et non reprise dans la précédente catégorie ;
- ✚ une pièce par paire d'enfants âgés de moins de 12 ans.

statistique publique européenne qui tord le cou à nombre d'idées pourtant largement reprises. Mais son problème est surtout celui du niveau et de la qualité de l'offre. Le constat n'est évidemment pas nouveau, mais il est bon de le rappeler parce que souvent on l'oublie.

Des aides forcément inflationnistes

Si en dépit des livraisons statistiques successives d'Eurostat, le postulat doit tout de même être que le logement est bien moins abordable en France qu'ailleurs au sein de l'Union Européenne, c'est bien évidemment en raison du caractère inflationniste des aides au logement qui lui aussi résiste mal à sa confrontation à la réalité¹⁹.

Pourtant, peu d'études autres qu'anciennes et émanant du Parlement Européen lui-même²⁰ permettent d'évaluer et de comparer l'efficacité économique et sociale des systèmes d'aides au logement entre les Etats de l'Union Européenne. Elles soulignaient alors que les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède consentaient l'effort le plus important en faveur du logement, de l'ordre de 3 % du PIB ; que l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et la France se situaient dans la moyenne, avec un effort de l'ordre de 2 % du PIB ; que la Belgique, la Finlande, l'Irlande, l'Italie et le Luxembourg consacraient 1 % de leur PIB ; alors que l'Espagne, la Grèce et le Portugal ne consacraient que moins de 1 % du PIB aux aides au logement.

Néanmoins, en prenant sans précaution la fonction budgétaire globale « logements et équipements collectifs », certains auteurs²¹ ont pu récemment affirmer que d'après Eurostat, la France consacrait un effort exprimé en point de PIB deux fois plus élevé que la moyenne des 28 Etats de l'Union Européenne.

Et en général, les affirmations sont nombreuses pour souligner que dans un contexte budgétaire tendu, les aides au logement sont trop élevées et résolument « socialement et économiquement inefficaces », d'autant que leur impact inflationniste est évident ... surtout si elles sont accordées à des ménages modestes.

Il ne peut donc qu'être rassurant, de ces points de vue, de constater que depuis 2012, l'effort de la collectivité s'est relâché. Les réorientations des interventions publiques ont provoqué un recul rapide et significatif de l'effort de la collectivité : il est redescendu sous les 2 % du PIB dès 2013 (1.95 %) pour poursuivre son repli en 2014 (avec un niveau de l'ordre de 1.89 %). Et il devrait poursuivre sa décrue en 2015, pour progressivement revenir vers le point bas des années 2004-2005 et ne s'établir que légèrement au-dessus de 1.80 %.

Toutes ces évolutions n'ont pas épargné, et loin s'en faut, le secteur de la construction pourtant cœur de cible de l'objectif présidentiel des 500 000 logements mis en chantier chaque année.

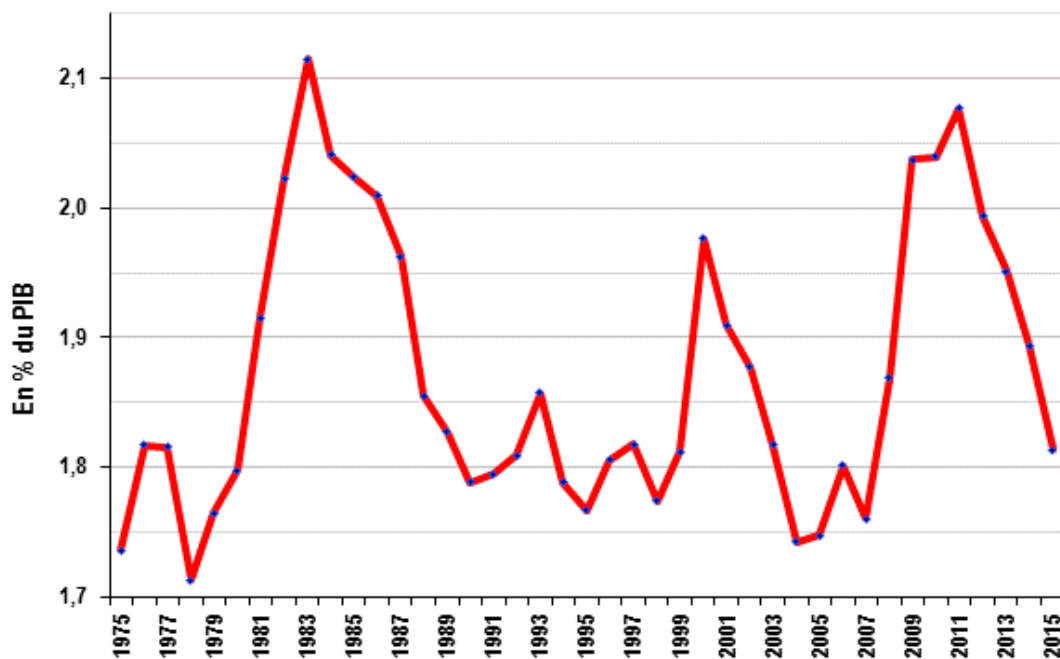
¹⁹ On pourra pour cela notamment se reporter aux actes du colloque organisé par la FFB : « Les Rencontres du Bâtiment », Constructif, hors-série n°2, juin 2013. Et notamment au chapitre : « Les aides au logement sont-elles au service de la hausse des prix ? ».

²⁰ « Politique du logement dans les Etats membres », Parlement Européen, décembre 1996.

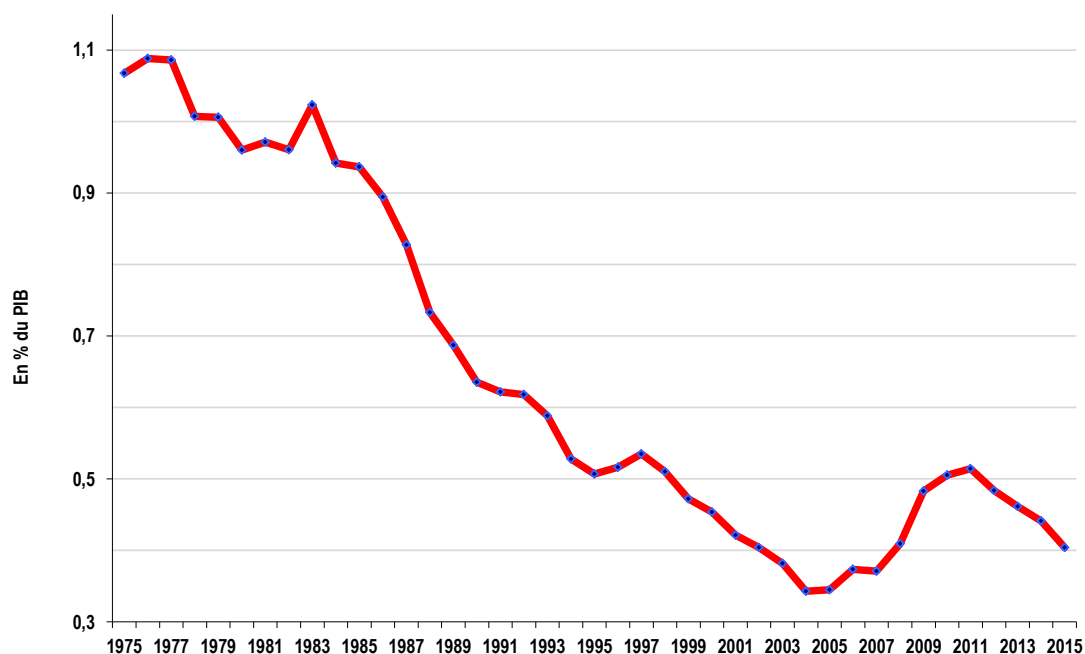
²¹ « Politique du logement : faire sauter les verrous », Institut Montaigne, juillet 2015.

Pourtant, la remontée de l'effort de la collectivité en faveur de la construction avait accompagné la reprise des mises en chantier voulue par les pouvoirs publics dès 2005 et avait même traversé « indemne » les années de la grande dépression, aidée en cela par le Plan de Relance de 2008. Ce qui avait bien évidemment facilité la remontée remarquable du niveau de la construction, jusqu'à l'été 2011.

L'effort de la collectivité en faveur du logement (Source : modèle DESPINA)



L'effort de la collectivité en faveur de la construction (Source : modèle DESPINA)



La rechute de l'effort de la collectivité constatée dès 2012 a alors accompagné un nouveau repli de la construction. Avec comme corollaire, le renforcement des déséquilibres quantitatifs et des mécanismes d'exclusion qu'une simple action de mobilisation accrue du parc de logements vacants ne pourra jamais contenir.

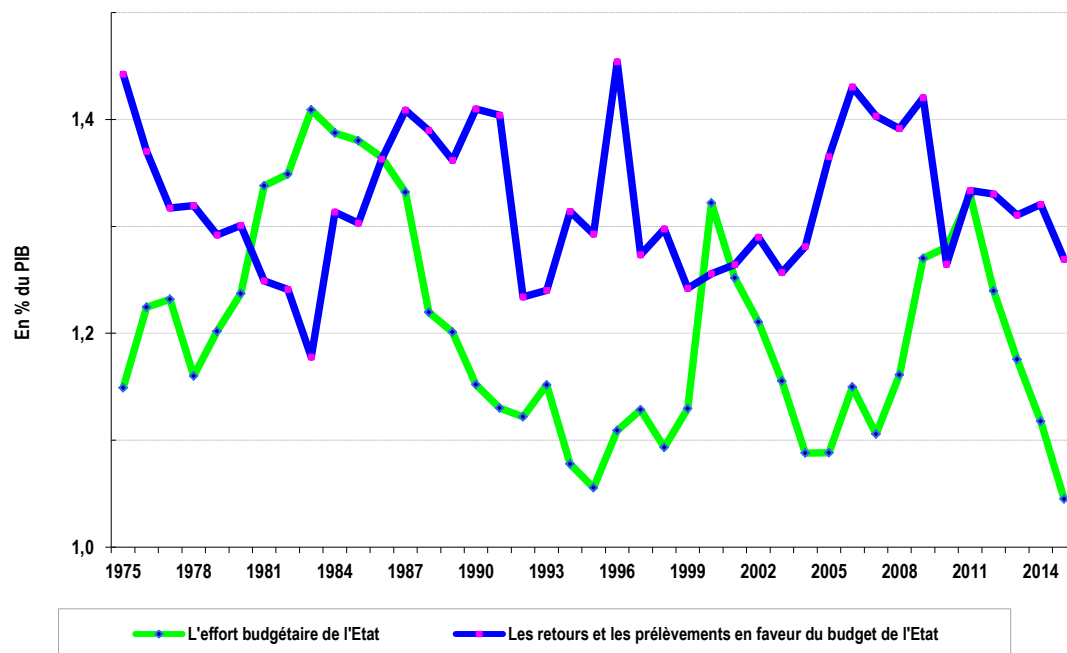
Des aides lourdes pour le budget de l'Etat

Mais un argument fortement soulevé pour, de toutes les façons, insister sur la nécessité de réduire les aides au logement est bien que ces dernières pèsent lourdement sur le Budget de l'Etat.

Il est pourtant notable que durant les années qui ont connu un recul de l'effort de la collectivité en faveur du logement, les retours et les prélèvements fiscaux et parafiscaux sur le secteur du logement (fiscalité sur les revenus fonciers, retours de TVA, ...) ont sensiblement progressé : depuis le début des années 2000, l'Etat a recommencé à prélever plus sur le logement qu'il ne lui redistribue !

En outre, l'Etat continue à transférer une partie de la charge de l'effort en faveur du logement sur d'autres acteurs, qu'il s'agisse (un peu) des collectivités locales ou (beaucoup) des partenaires sociaux, par l'intermédiaire, notamment d'Action Logement, sans négliger évidemment la pratique des prélèvements ouverte au milieu des années 80²².

L'effort budgétaire de l'Etat en faveur du logement (Source : modèle DESPINA)



²² A partir de 1984 en effet, l'Etat a pris l'habitude de prélever chaque année les excédents de la section des Fonds d'Epargne de la CDC. De même, entre 1995 et 1998, l'Etat a ponctionné le 1 % logement afin de financer le PTZ. Par la suite, les prélèvements sur les fonds de garantie se sont succédés (SGFGAS, SACI, ...) et l'Etat a réinventé dans la seconde moitié des années 2000 les prélèvements « conventionnels » sur le 1 % (avec le financement de l'ANRU et de l'Anah, ...) et plus récemment les transferts supplémentaires pour venir en abondement du FNAL. Bon an mal an, depuis 1984, tous ces prélèvements représentent de l'ordre de 0.25 % de PIB.

Par exemple, en 2014, les aides de l'Etat (fiscales, à la pierre et à la personne) représentaient 1.12 % du PIB (1.05 % en 2015), alors que les retours et les prélèvements qui abondent son budget s'élevaient à 1.32 % du PIB (1.27 % en 2015).

Il pourrait dès lors paraître logique de ne pas voir le secteur du logement comme un simple consommateur de ressources publiques rares.

D'autant que lorsqu'on compare la France avec certains Etats de l'Union Européenne, on ne peut que constater que la fiscalité immobilière est lourde, très lourde. D'après une étude comparative récente²³, par exemple, la fiscalité applicable à la construction ou à l'acquisition d'un appartement²⁴ représente 27 % du prix d'acquisition en France, 20 % au Royaume-Uni, 19 % aux Pays-Bas, 17 % en Belgique ... mais seulement 12 % en Espagne, 10 % en Allemagne et 9 % en Italie. Et le paysage est encore plus impressionnant si on compare les taxes et les impositions grevant l'acquisition d'un appartement détenu, par exemple, 10 années : 56 % en France, 40 % au Royaume-Uni, 26 % en Allemagne, 20 % en Belgique ou aux Pays Bas, 19 % en Espagne et 18 % en Italie.

Au moins, sur cette question, la France sait tenir son rang.

Un pays de propriétaires

Et comme si tous ces maux ne suffisaient pas, la diffusion de la propriété serait en France à l'origine de dysfonctionnements qui ont été abondamment analysés au fil des années. A la différence de ses partenaires européens, la France serait pénalisée par une diffusion de la propriété occupante qui accentue les rigidités de la société, gèle les mobilités professionnelles, surconsomme du foncier, détourne les ressources de crédit du financement productif, renforce les inégalités, conduit les ménages au surendettement, aggrave la pauvreté, ...

Mais d'après Eurostat, la France ne serait pas ce pays de propriétaires. En fait, alors qu'en 2013 la proportion de ménages propriétaires²⁵ s'établissait à 68.7 % dans l'ensemble de l'Union Européenne, d'après Eurostat, la France se situait au 20^{ème} rang des 28 Etats.

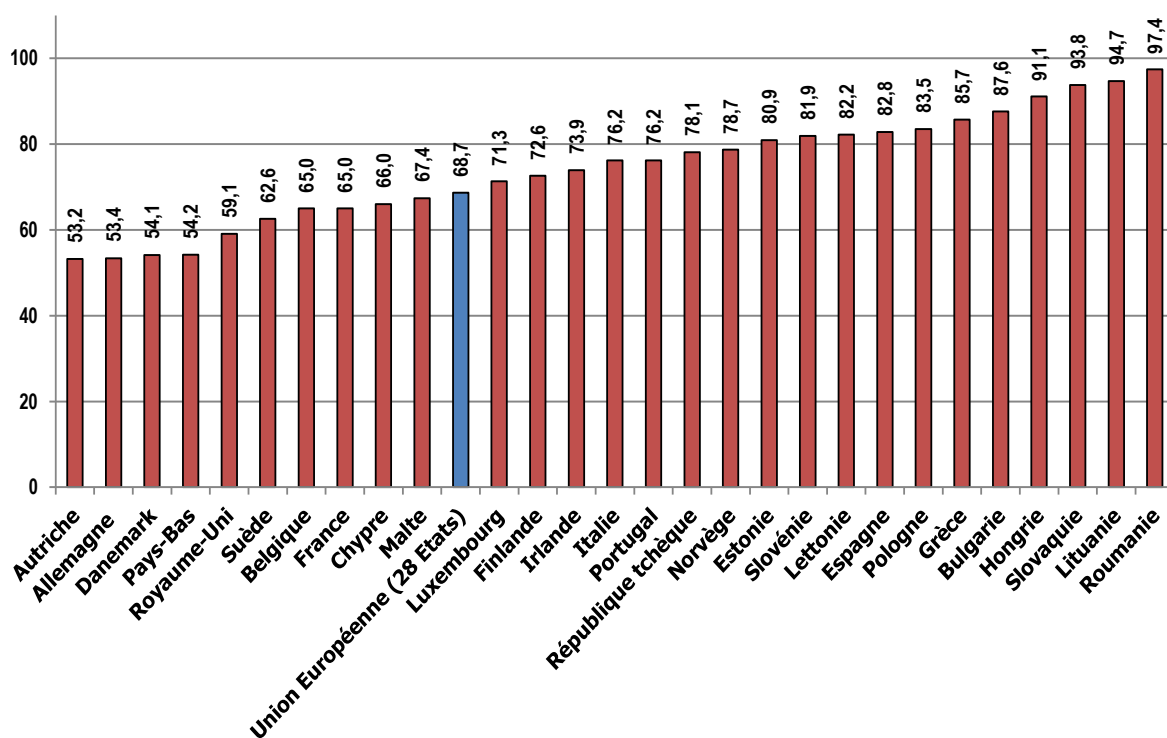
La France se situe loin derrière les anciens pays du bloc soviétique qui avec les vagues de privation des années 90 ont connu une diffusion très rapide de la propriété. Elle ne ressemble pas non plus aux pays du sud de l'Europe où la propriété occupante fait écho à plusieurs décennies de politiques du logement guère favorables (voire hostiles) au développement d'un secteur locatif (privé ou social) puissant. Elle ressemble en revanche à la Belgique ou à la Suède, voire au Royaume-Uni.

²³ « La fiscalité immobilière française, la plus élevée d'Europe », Paroles d'experts, n° 30, janvier 2015, pp 10-11.

²⁴ En l'occurrence et à titre principal : la TVA, les droits d'enregistrements et les taxes indirectes.

²⁵ La définition du statut de propriétaire retenue par Eurostat diffère de celle retenue par l'INSEE. L'objectif étant d'harmoniser les différentes statistiques et de comparer les différents pays européens entre eux.

Le pourcentage de propriétaires dans les 28 Etats de l'Union Européenne (Source : Eurostat /juin 2015/)



Préserver les atouts de la France ?

Souvent, les discours et les orientations publiques font référence à des modèles d'organisation ou de régulation des marchés et des financements à l'œuvre dans d'autres pays de l'Union Européenne. Avec toujours la certitude que leurs avantages devraient les faire préférer et que la réforme doit de ce fait s'imposer en France.

Tel fut le cas, par exemple du modèle enviable de l'accès à la propriété qui prévalait en Espagne au début des années 2000. Du vertueux dispositif de régulation des marchés qui permettait à l'Allemagne de maîtriser l'évolution des prix et des loyers. Du fameux modèle anglo-saxon du financement hypothécaire de l'immobilier résidentiel qui autorisait toutes ces innovations que les banques françaises semblaient désespérément refuser ... Sans oublier les pratiques modernes de financement de l'accès à la propriété des ménages modestes (les trop fameux « *subprimes* ») qui outre-Atlantique étaient parfaitement maîtrisées par des agences fédérales à tel point que certains experts²⁶ et décideurs français souhaitaient le copier.

Pourtant, le modèle français de financement du logement a permis de traverser deux crises économiques majeures sans casse sociale ni crise bancaire et a su montrer sa souplesse et sa réactivité lors des reprises du marché (en 2010, en 2013 et aujourd'hui). Et il respecte « scrupuleusement » les obligations imposées par Bâle

²⁶ Dont les rapports commandés par des ministres qui restent des classiques du genre !

III : les engagements des banques sont sécurisés, comme les « stress tests » réalisés par la BCE le prouvent²⁷, tout en permettant au plus grand nombre des ménages (même les plus modestes) de réaliser ses projets immobiliers.

Alors que le modèle français du logement social, comme celui d'autres pays européens, se heurte fréquemment à l'hostilité des tenants de la conception (exclusivement) résiduelle du logement social au sein même de la Commission européenne (voire du Conseil européen) qui voient dans les conceptions généraliste et universelle du logement social une remise en cause des principes de concurrence qui fondent l'Union Européenne.

Un modèle allemand pas toujours exemplaire

Pourtant souvent présenté en France comme un modèle d'équilibre et de régulation, le marché immobilier résidentiel allemand connaît les mêmes dérèglements que ceux qui s'observent dans la plupart des pays de l'Union Européenne²⁸ : un déficit en logements sociaux et abordables²⁹, des difficultés d'accès au logement renforcées pour les ménages modestes (voire souvent à revenus moyens), des prix et des loyers qui s'élèvent rapidement, ... dans une configuration où le niveau de la construction reste bien en-deçà des besoins estimés³⁰.

Il est de fait que depuis le début des années 80, la construction de logements sociaux a lourdement chuté presque partout en Allemagne, à l'exception de quelques villes (dont Hambourg) et « Länder » (la Rhénanie du Nord et la Bavière). En outre, le dispositif de « conventionnement » des anciens logements sociaux (pour une durée pouvant aller jusqu'à 15 ans) n'étant plus reconduit depuis 2003, le parc social construit dans l'après-guerre tombe progressivement dans le marché privé. Notamment dans les grandes villes, où ces logements bien situés et très convoités (parce que plus récents donc plus « modernes » que beaucoup d'autres logements) ont vu leur valeur s'envoler.

En outre, la hausse des loyers et des prix réduit les possibilités d'accès d'une majorité de ménages aux logements du secteur privé surtout dans les grandes villes. Depuis 2005 par exemple, d'après l'Institut IW de Cologne³¹, les nouveaux loyers se sont emballés dans les grandes villes : + 35 % à Berlin, + 28 % à Hambourg, + 64 % à Göttingen ... Et dans des villes comme Berlin, Hambourg ou Munich, les hausses de loyers ont pu aller jusqu'à 30 % et 40 % entre deux locataires, repoussant les classes moyennes en périphérie des agglomérations. Alors que dans le même temps, les prix des logements s'élevaient de 31 % à Hambourg, de 39 % à

²⁷ Voir par exemple sur ce point : « De la sinistralité bancaire », Immoweek, n° 763, 15 janvier 2015.

²⁸ Sans oublier que la question des logements vacants se pose aussi en Allemagne : d'après les données d'Eurostat, alors que la France comptait 2.4 millions de logements vacants en 2012, l'Allemagne en avait recensé 1.8 millions ... loin évidemment derrière l'Espagne en crise, avec ses 3.4 millions d'habitations inoccupées.

²⁹ D'après l'Institut Pestel (Hanovre), en 2013, ce déficit était de l'ordre de 4 millions de logements sociaux et abordables : et seul un ayant droit sur cinq pouvait bénéficier d'un logement social. Source : www.pestel-institut.de

³⁰ Alors que les besoins en logement se situent entre 225 et 300 000 unités par an, le niveau annuel de la construction est maintenant de l'ordre de 210 à 220 000 unités : dans la seconde moitié des années 2000, il était descendu entre 160 et 180 000 unités par an.

³¹ IW : Institut der deutschen Wirtschaft Köln (www.iwkoeln.de).

Berlin ... avec des hausses moyennes qui depuis 2011 sont comprises entre 7 et 9 % par an dans les grandes villes.

Certes, les loyers et les prix semblent raisonnables, si on les compare à ceux qui se constatent en France. Mais, longtemps calme, l'évolution du marché immobilier suscite désormais une attention croissante en Allemagne.

Ainsi, et en dépit de mécanismes de régulation érigés en modèle, le Bundestag a adopté en mars 2015 une loi plafonnant les hausses de loyer afin d'enrayer l'envolée des loyers constatée dans la plupart des agglomérations allemandes où la gentrification est évidente. Le texte prévoit alors qu'en cas de relocation, le loyer ne peut excéder de 10 % le « loyer moyen d'usage » de la ville ou du quartier concerné. La disposition ne concernera cependant pas la mise en location de logements neufs ou de logements rénovés : or pour la plupart des observateurs (par exemple, l'Institut IW ou l'Institut Pestel), c'est précisément dans ce dernier cas que les hausses sont les plus fréquentes ...

Un miracle espagnol guère enviable

Le modèle espagnol de l'accession à la propriété, pourtant associé à un miracle économique par certains experts et décideurs publics français, a été lourdement ébranlé lors de la grande dépression. La faillite du modèle anglo-saxon de financement du logement a déstabilisé le marché immobilier espagnol et, au-delà, l'ensemble de l'économie. La crise s'est traduite par la faillite d'une partie de son système bancaire, par un effondrement du financement immobilier, une chute vertigineuse de la construction, une hausse brutale du chômage (27 % à son plus haut niveau) ... privant des centaines de milliers de ménages des revenus nécessaires pour faire face à leurs hypothèques. Une vague d'expulsions a suivi : d'après le récent rapport de l'antenne espagnole de l'ONG Amnesty International (mars 2015), près de 600 000 Espagnols ont perdu leur logement depuis le début de la crise, en 2008³².

La crise sociale associée a alors été d'autant plus fortement ressentie par les ménages modestes et une large partie des ménages aux revenus moyens que l'offre locative sociale (de l'ordre de 1.1 % du parc des résidences principales) n'est plus en mesure de répondre à un choc d'une telle ampleur. Alors qu'en dépit des investissements engagés depuis le début des années 2010, le parc locatif privé fait largement défaut, notamment dans les grandes agglomérations où la pression de la demande est devenue « insupportable » : la proportion de logements en location qui était de l'ordre de 15 % à la fin de 2013, est de 17.4 % dans la province de Madrid et de 19.7 % en Catalogne.

Et alors que la demande a été fortement fragilisée par les années de dépression économique et de chômage élevé, les prix d'achat des logements qui ont pourtant chuté de l'ordre de 40 % depuis 2007³³ restent trop élevés pour la plupart des

³² Et en dépit des améliorations constatées dans l'économie espagnole, au cours des deux dernières années, de l'ordre de 100 000 Espagnols incapables de rembourser leur hypothèque ont été expulsés.

³³ D'après le Conseil Général des Notaires Espagnols.

ménages à la recherche d'un logement. Par exemple, d'après la Banque d'Espagne, les moins de 35 ans doivent consacrer, en moyenne, de l'ordre de 45 % de leurs revenus au remboursement des crédits immobiliers pour accéder à la propriété³⁴ ... sachant qu'ils devront sinon consacrer 49 % de leurs revenus au paiement de leur loyer !

Une Europe partagée sur le SIEG logement social

Les propositions de réforme n'ont pas toujours besoin de venir d'ailleurs, comme du Comité du Bâle par exemple. Le secteur du logement social peut en témoigner. La création « d'un fonds national des aides à la pierre » annoncée en juillet dernier³⁵ et qui, dès 2016, viendra en complément de la mutualisation des bailleurs sociaux et permettra de financer les 400 millions d'€ d'aides à la pierre, en constitue une illustration.

Certes, *a priori* le secteur du logement ne rentre pas dans le champ de compétences de l'Union Européenne mais relève de la seule responsabilité des États.

Mais le logement social est éligible aux fonds structurels (FEDER et FSE), aux programmes d'action communautaires (Directive sur l'efficacité énergétique³⁶) et aux prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) afin de venir en appui des interventions des États membres en faveur du secteur locatif social dans les domaines de la rénovation thermique, du renouvellement urbain et de l'accès au logement des personnes défavorisées.

Et en outre, les conceptions sur le rôle et la place du logement social dans l'Europe des 28³⁷ ne sont guère comparables entre les tenants de la conception résiduelle du logement social³⁸ (une partie de la Commission Européenne, voire du Conseil Européen) qui voient dans les conceptions généraliste et universelle du logement social une remise en cause des principes de concurrence qui fondent l'Union Européenne ; et ceux (une partie du Parlement Européen³⁹, notamment) qui soulignent le rôle du logement social comme moyen de « lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion et la cohésion sociale » et le fait que « le logement social constitue un levier de sortie de crise (...) l'occasion de créer des emplois verts de qualité non dé localisables ... », le marché leur paraissant de moins en moins capable de répondre à lui seul aux besoins de logements abordables, notamment dans les zones urbaines à forte densité de population.

³⁴ Soit à peu près 50 % de plus que les jeunes ménages français (Source : Observatoire du Financement du Logement /CSA/).

³⁵ « Le gouvernement lance une réforme du financement du logement social », communiqué de presse, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 23 juillet 2015.

³⁶ La directive 2012/27/UE sur l'efficacité énergétique, qui avait été formellement adoptée par le Parlement Européen le 11 septembre 2012 et par le Conseil le 4 octobre 2012, a été publiée au Journal officiel de l'UE du 14 novembre.

³⁷ Par exemple : « Conceptions du logement social », in « Le logement social dans tous ces États », Expertises, USH, 2015.

³⁸ Cette conception résiduelle du logement social affirmée par la Commission Européenne en 2009 considère que ses missions sont strictement définies en référence au logement des personnes défavorisées et de groupes sociaux clairement identifiés en raison de leur exclusion effective ou potentielle du marché du logement.

³⁹ Rapport sur le logement social dans l'Union Européenne, Parlement Européen, Document A7-0155/2013, avril 2013.

Le Conseil Européen dispose en effet d'un pouvoir de recommandations⁴⁰, les fameuses « recommandations-pays » relatives aux marchés du logement et instituées après le déclenchement de la crise des « *subprimes* ». Le renforcement de la surveillance macro-économique de la zone euro a intégré un volet « marchés immobiliers », tant du point de vue de l'évolution des prix des logements que de celle de la dette privée des ménages. Le Conseil a ainsi demandé à l'Espagne de renforcer son offre locative et à la Suède et aux Pays-Bas de la fluidifier, en supprimant le contrôle des loyers jugé trop strict pour la Suède, ou en instaurant un loyer en fonction des revenus dans le parc social aux Pays-Bas⁴¹.

En l'absence de mise en œuvre de ces recommandations, les États membres sont passibles d'amendes. La Suède a ainsi préféré banaliser l'offre de logement public sur le marché plutôt que de remplir les conditions exigées par la Commission et décidé au début de 2011 de supprimer les aides d'État pour le logement social. Dans le même temps, les Pays-Bas ont négocié avec l'UE un plafond de revenus. Dans ces cas, l'idée défendue par le Conseil est que l'importance trop grande prise par le logement social⁴² aboutit à un dérèglement du marché locatif privé et à une hausse de ses loyers⁴³.

Pourtant, en droit européen, le logement social constitue un « service d'intérêt économique général » (SIEG) qui échappe au cadre général. Et bien que soumis aux règles du marché intérieur et de la libre concurrence pour leur activité économique générale, les organismes de logement social peuvent y déroger en qualité d'entreprises chargées spécifiquement de la gestion du SIEG du logement social. Mais c'est au nom du principe de vérification que la Commission avait cherché à savoir si aux Pays-Bas, notamment, le service public du logement social était défini « en lien direct avec les personnes défavorisées » ... ce qui n'était pas le cas selon elle⁴⁴.

Le cœur du débat reste donc de savoir quelle est la conception du logement social qui doit prévaloir ... en Europe et par voie de conséquence en France. Si la définition du champ d'intervention du logement social en tant que SIEG doit relever de la compétence des États membres ou de celle de la Commission Européenne ? Puisque si la conception résiduelle du logement social adoptée par la Commission Européenne s'impose, il est à craindre qu'au-delà des pays où la conception universelle du logement prévaut, la question se pose aussi : en Allemagne, en Belgique, en Finlande et en France notamment où prévaut une conception plus généraliste du

⁴⁰ Hugues Boulet, « Qui veut la peau du logement social européen ? », Le Moniteur.fr, 23 mai 2014.

⁴¹ La question aurait aussi pu se poser pour le Danemark ou pour le Royaume-Uni, qui bien que disposant de critères sociaux de priorité pour accéder au logement social, n'impose formellement aucun plafond de revenus.

⁴² La conception universelle du logement social propre aux Pays-Bas (en 2009, au moment de l'examen de la situation des Pays-Bas par la Commission Européenne, le logement social y était accessible sans plafond de revenus et accueillait 34 % des ménages) et aux pays scandinaves membres de l'Union Européenne est caractérisée par l'absence de ciblage sur une demande sociale donnée, avec pour mission de fournir un logement à l'ensemble de la demande, en complément de l'offre présente sur le marché.

⁴³ Par exemple : Noémie Houard, « Le logement social en Europe : la fin d'une époque ? », Métropolitiques.eu, avril 2012.

⁴⁴ En l'absence d'un tel lien direct, dans le cadre d'une mission d'intérêt général définie globalement par référence à la mise en œuvre du droit au logement pour tous, la Commission considère qu'il s'agit d'une erreur manifeste d'appréciation de la qualification de SIEG.

logement social⁴⁵. Cela reviendrait *de facto* à ne plus reconnaître les missions de mixité sociale et de diversité de l'habitat, par exemple.

Or, en la matière, beaucoup reste à faire. Dans son ordonnance récente⁴⁶, le tribunal de l'Union Européenne a rejeté le recours des organismes de logement social hollandais considérant qu'il n'était pas compétent pour contrôler la décision des Pays-Bas de réformer le SIEG du logement social en adoptant les mesures utiles préconisées par la Commission. Le tribunal estime en effet que le gouvernement hollandais a de sa propre initiative engagé une réforme du logement social sur la base des mesures préconisées par la Commission Européenne !

Il évite ainsi de se positionner sur la pratique décisionnelle résiduelle de la Commission concernant le champ d'intervention des SIEG et sur l'effectivité du pouvoir discrétionnaire des Etats-membres à le définir, tel que précisé par le Traité (protocole 26 TFUE). La définition du SIEG du logement social dépend donc de la capacité de chacun des Etats à s'opposer aux mesures proposées par la Commission dans ces contentieux ou au contraire à les instrumentaliser !

Un système de financement du logement en danger

Les questions du financement de l'effort supplémentaire de construction (l'objectif annuel des 500 000 logements mis en chantier) et de la mise en œuvre de la Loi sur la Transition Energétique (l'objectif annuel des 500 000 rénovations énergétiques) méritent d'être posées. Il faudrait en effet augmenter de 50 % la production des crédits destinés au financement de la construction ou de l'acquisition de logements neufs et à la réalisation des travaux de rénovation énergétique des logements existants.

Au-delà d'une mobilisation large et pérenne des ressources de financement, c'est aussi la question de l'adéquation de ces ressources aux capacités de remboursement des ménages qui est soulevée :

- ✚ le relèvement du niveau de la construction suppose l'amplification de la primo accession des ménages modestes⁴⁷ ! Pour cela, il faudrait soit un doublement inenvisageable (en l'état des finances publiques actuelles et futures) des aides à la primo accession, soit des augmentations rapides et peu probables du pouvoir d'achat, soit le maintien des conditions actuelles de crédit : et, notamment, des prêts à taux fixes et bas sur de longues durées ... ce que le modèle français de financement du logement a permis jusqu'à présent ;
- ✚ la massification de l'effort de rénovation énergétique nécessitée par la mise en œuvre de la Loi sur la Transition Energétique suppose aussi un recours à des crédits ... accessibles à des ménages modestes⁴⁸ !

⁴⁵ Suivant cette conception du logement social, ses missions sont définies en référence au logement des personnes ayant des difficultés à accéder à un logement aux conditions du marché en raison de l'insuffisance de leurs revenus.

⁴⁶ « SIEG de logement social : le Tribunal de l'UE botte en touche dans l'affaire T202/10 », Actualités,, USH, 10 juin 2015.

⁴⁷ Par exemple : Michel Mouillart, « Construire 500 000 logements », Les Entretiens d'Inxausea, 29 août 2014.

⁴⁸ Voir notamment : Michel Mouillart et Patrick Stocker, « La rénovation énergétique des maisons individuelles

Tout cela est possible : tant sur les effectifs ou sur les masses à financer que sur une ouverture plus large de l'offre sur les ménages modestes. C'est déjà ce qui s'était observé durant les années 1995 à 2007 : pour l'accession (+ 90 % durant cette période, avec une proportion de ménages modestes qui passe de 45 à 50 %), pour le total de la construction, pour la masse des crédits, pour les travaux réalisés ... Mais cela suppose que le modèle actuel de financement du logement soit préservé et que ses capacités ne soient pas détériorées par les conséquences de la mise en place d'une réforme que le Comité de Bâle appelle de ses vœux⁴⁹.

Le modèle français du financement du logement⁵⁰ a en effet permis de traverser deux crises économiques majeures sans casse sociale ni crise bancaire : à la différence de ce qui s'est observé dans les pays européens qui avaient choisi le modèle anglo-saxon qui inspire largement le Comité de Bâle. Il a su faire face à des crises qui n'ont pas eu pour origine l'exubérance des marchés immobiliers français, des prix de l'immobilier excessifs ou le gonflement d'une bulle des prix. Elles n'étaient pas non plus dues à un dysfonctionnement du système bancaire français. Elles ont été provoquées par des désordres monétaires et financiers ... venus d'ailleurs.

D'ailleurs le modèle français de financement du logement a montré sa solidité. Le taux de créances douteuses (la part de l'encours des crédits à l'habitat rangés en crédits douteux) n'a guère dérapé durant les années de crise. Ainsi, pour l'année 2013, l'ACPR estimait que le coût final du risque représentait 0.065 % de l'encours !

Il est donc peu probable que par lui-même l'endettement immobilier (et notamment celui dédié à l'accession à la propriété) fasse peser un risque potentiel de sinistralité élevé sur le secteur bancaire et financier français⁵¹. Il ne devrait donc pas y avoir matière à alarmer, à durcir des dispositifs d'encadrement et de contrôle qui ne débouchent finalement que sur la mise en œuvre d'un rationnement quantitatif de la demande et sur le développement de mécanismes d'exclusion.

D'autant que les tests de résistance et l'évaluation complète des bilans bancaires réalisés par la BCE de novembre 2013 à octobre 2014 ont souligné « la capacité des banques à absorber les chocs en situation de crise sévère »⁵² : même dans le cas du scénario stressé (adverse), calibré par la BCE pour refléter les risques les plus

occupées par leurs propriétaires », Rapport du Conseil National de l'Habitat, juillet 2015.

⁴⁹ « Interest rate risk in the banking book », Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, juin 2015. Le document est disponible sur : <http://bit.ly/1Kk6gKG>. On peut aussi consulter : « Le Comité de Bâle publie sa consultation sur le risque de taux » (AGEFI, 8 juin 2015) et « Bâle lance ses réformes sur le risque de taux » (AGEFI, 9 juin 2015).

⁵⁰ Michel Mouillart, « Du modèle français de financement du logement », in « Menaces sur le financement du logement en France », Colloque de la FFB, 30 juin 2015, 9 pages.

⁵¹ Le modèle de production des crédits immobiliers est ainsi celui d'un marché de masse solide, largement ouvert sur tous les ménages et sécurisé, tant pour les emprunteurs que pour les établissements de crédits. Par exemple, à la fin de l'année 2014, on comptait donc 8.7 millions de ménages détenant des crédits immobiliers : et d'après les bilans que la Banque de France établit sur le fonctionnement des commissions de surendettement, on peut estimer qu'en 2014, 0.17 % de ces ménages sont entrés pour la première fois dans une procédure de traitement du surendettement.

⁵² Dossier : « Evaluation complète des bilans bancaires : résultats et enseignements », La Revue de l'ACPR, n° 20, novembre-décembre 2014.

susceptibles d'affecter la stabilité du secteur financier européen, avec des prix de l'immobilier ancien qui chutent de 28 % et des taux longs (OAT à 10 ans) qui remontent de près de 300 points de base ! Donc une situation bien pire que celle qui motive la nécessaire réforme appelée de ses vœux par le Comité de Bâle.

Alors, si les risques de défaut des emprunteurs sont négligeables et si le système bancaire est solide, où peut donc bien être le problème ?

C'est la spécificité du modèle français de financement du logement qui fait tache : des taux fixes et bas sur des durées longues, l'absence de transfert du risque aux emprunteurs et/ou aux investisseurs à la différence des modèles de titrisation généralisée, l'évaluation de la capacité de remboursement du prêt par l'emprunteur comme le recommande le Parlement Européen⁵³ et non l'évaluation de la valeur du gage, ... rien de tout cela ne respecte les règles culturelles et les standards des régulateurs bancaires du Comité de Bâle qui estiment maintenant nécessaire de s'assurer que les établissements bancaires ont bien la capacité à faire face à un risque de taux contenu dans leur portefeuille de créances.

Tel est le danger, voir le modèle français de financement du logement se dissoudre dans le modèle « anglo-saxon » et les conditions de financement du secteur du logement se dégrader, tant en prix qu'en volume. La persistance du Comité de Bâle à vouloir « réformer » notre modèle de financement du logement ne peut en effet que susciter des craintes : les régulateurs ont lancé une consultation sur le « risque de taux dans le portefeuille bancaire » qui restera ouverte jusqu'en septembre 2015.

A l'issue de la consultation, le Comité devrait « trancher » entre deux options :

- ✚ l'instauration d'une surcharge minimale de fonds propres destinée à couvrir le risque de taux : ce qui reviendrait à inclure des nouvelles règles dans le « pilier 1 » de la régulation bancaire et les rendrait uniformes et obligatoires pour tous et partout. La méthode de calcul du risque de taux qui serait alors choisie par les superviseurs serait commune à tous les pays laissant peu de place à la prise en compte des spécificités de chacun des modèles de financement nationaux ;
- ✚ l'instauration d'une surcharge discrétionnaire décidée par les superviseurs bancaires nationaux : donc leur inscription dans le « pilier 2 », ce qui laisse de fait de la latitude aux autorités nationales.

Jusqu'alors, le Comité de Bâle a laissé aux régulateurs nationaux la responsabilité de la surveillance et du calcul du risque de taux d'intérêt, en tenant compte des spécificités de leur modèle propre: le risque afférent est appréhendé dans les normes de Bâle III, c'est le modèle actuel du « pilier 2 ».

Et derrière le modèle actuel du « pilier 2 » se trouve la spécificité du modèle français : en procédant comme elles le font aujourd'hui, les banques peuvent

⁵³ Directive 2014/17/UE du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010.

proposer à leurs clients des taux fixes et bas sur des durées longues, puis elles se couvrent contre les variations de taux. Elles portent donc seules les risques de taux que les régulateurs du Comité de Bâle veulent faire reposer sur l'emprunteur en basculant sur le modèle du « pilier 1 ». Mais si le risque de taux des banques françaises devait être revu en hausse, les prêteurs auraient le choix entre se couvrir davantage ou mobiliser plus de fonds propres.

Et bien sûr, ce nouveau modèle s'appuierait sur une titrisation généralisée⁵⁴ ... Il convient néanmoins de distinguer un modèle de titrisation généralisée tel celui auquel le Comité de Bâle peut faire référence, d'une recherche de souplesse dans la gestion des bilans des banques, en allégeant le poids des financements très longs, comme les normes réglementaires les y incitent, tout en récupérant des liquidités. C'est d'ailleurs dans cette seconde voie que le gouverneur de la Banque de France⁵⁵ a souhaité que les banques s'engagent, alors que pendant plusieurs années la pratique de la titrisation avait été mise en sommeil en France, (très) souvent assimilée à la crise américaine des « *subprimes* ».

Il est alors cependant à craindre qu'une des conséquences de l'extension de la titrisation, même non généralisée, ne soit l'augmentation des taux des crédits immobiliers : les crédits immobiliers sont trop souvent faiblement margés du point de vue des investisseurs et ne peuvent en l'état actuel que leur proposer un rendement insuffisamment attractif ; d'autant que ces investisseurs sont plutôt habitués aux crédits garantis par une hypothèque, alors que le crédit hypothécaire entendu au sens strict n'est pas la règle générale en France ; et que l'augmentation des taux sera accompagnée « presque sûrement » par un raccourcissement des durées et une sélection (marquée) des clientèles servies ...

Avec au final, une contraction de l'offre de crédits immobiliers aux particuliers, une détérioration sensible des conditions de crédit (des taux plus élevés et des durées plus courtes) et le durcissement des conditions d'octroi des prêts, donc l'éviction des ménages (très) modestes du marché. Mais aussi et bien sûr, un choc d'activité dans le secteur de la construction, sur le marché des logements anciens et dans les secteurs de la rénovation énergétique et de l'amélioration-entretien des logements. Et au total, un durcissement de cette crise du logement qui se traduit aujourd'hui par un déséquilibre quantitatif impressionnant pénalisant particulièrement les plus modestes et les plus fragiles, et n'épargnant ni les jeunes, ni les familles mono parentales, ni les personnes âgées, ... et qui sur la plupart des marchés des grandes agglomérations ressemble à une pénurie et remet en cause « la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation ».

Et la fin d'une exception française ?

Un des risques non négligeables que fait peser le Comité de Bâle sur le modèle français de financement du logement, avec une mise en œuvre d'une titrisation

⁵⁴ Fut-elle de créances douteuses, comme cela a pu se constater par le passé ...

⁵⁵ Le but étant alors de les sortir du bilan des banques : « ... il apparaît notamment indispensable que nous nous donnions les moyens de développer une titrisation déconsolidante des crédits immobiliers résidentiels ce qui conduira à revisiter l'équilibre économique de cette activité, marquée aujourd'hui en France par un niveau de taux particulièrement bas. » (Discours de Christian Noyer, Banque de France, Vœux à la Place, 16 janvier 2014).

généralisée (ou même raisonnée), c'est celui d'une remise en cause du mécanisme de la caution solidaire d'un organisme⁵⁶. Ce type de garantie, spécifique à la France, est particulièrement souple à mettre en œuvre et a permis de développer un modèle de « production de masse » (donc non producteur d'exclusions) et solide, tout en jouant un rôle essentiel d'amortisseur des difficultés financières des emprunteurs⁵⁷.

Pourtant, cette spécificité française présente un coût prudentiel pour les banques, les autorités de Bâle ne voulant pas le considérer comme équivalent à une garantie hypothécaire.

Néanmoins, « un stress-test a également été conduit par l'ACPR dans le cadre de l'exercice coordonné par la BCE pour évaluer les conséquences d'un scénario adverse affectant les portefeuilles de crédits résidentiels cautionnés des grandes banques françaises ... ». Le résultat a été la mise en évidence d'« une très bonne capacité de résistance du mécanisme de caution français à une correction marquée des prix immobiliers »⁵⁸.

En outre, l'ACPR souligne quelques-unes des « qualités » que le système français de la caution présente⁵⁹ :

- ✚ le prêteur cède à une société de caution la totalité du risque de défaut de l'emprunteur, quelle que soit la valeur du bien financé à l'origine ;
- ✚ en termes de qualité, le portefeuille de garantie des sociétés de caution françaises est très diversifié : compte tenu de la part de la caution dans le total de la production de crédits immobiliers, la composition du portefeuille reflète bien la photographie de l'ensemble des emprunteurs, écartant donc le risque d'anti sélection des clientèles ;
- ✚ à la différence d'une garantie hypothécaire par nature indexée sur les prix de l'immobilier, les primes mises en réserves par les sociétés de caution permettent d'absorber des pertes sans accentuer la baisse des valeurs sur le marché immobilier. Cette baisse s'est avérée significative dans le cas de la crise des « subprimes » puisque dans les pays anglo-saxons, les prêteurs ont massivement remis sur le marché les biens immobiliers en cas de défaut de l'emprunteur, contribuant à une amplification de la baisse des prix des logements et à un durcissement de la crise immobilière.

⁵⁶ Ce mécanisme consiste à faire appel à une société pour garantir le paiement d'un prêt en cas de défaut de l'emprunteur, en remplacement d'une garantie hypothécaire. En 2013, les garanties accordées en France sous la forme d'une caution solidaire d'un organisme ont concerné 62.4 % des opérations immobilières réalisées, contre 34.0 % pour l'hypothèque : 3.6 % des opérations font appel à une autre forme de garantie, voire à pas de garantie du tout (« Observatoire du financement des marchés résidentiels », Crédit Logement/CSA, 9^{ème} édition, juillet 2015, 64 pages). Le développement de ce type de garantie qui s'amorce dès le milieu des années 90 a accompagné (en l'amplifiant) le développement des marchés immobiliers, tout en facilitant l'accès des ménages modestes au marché des crédits immobiliers : ainsi en 2013, parmi les ménages ayant réalisé une opération immobilière et disposant d'un revenu inférieur à 3 SMIC, on comptait 61.7 % de recours à la caution, 34.4 % de recours à l'hypothèque et 3.9 % d'autres situations. La caution n'est donc guère plus « élitiste » ou sélective que l'hypothèque peut l'être.

⁵⁷ Le dispositif de la caution solidaire d'un organisme permet, après traitement des difficultés à l'origine des défaillances de l'emprunteur, de remettre en gestion normale une proportion (très) importante des dossiers concernés.

⁵⁸ « Évaluation des risques du système financier français », ACPR, Banque de France, juillet 2015.

⁵⁹ *Opus* cité, pp 16-18.

Mais il est vrai, là encore, que le recours à une caution solidaire d'un organisme ne constitue pas une pratique généralisée dans les pays occidentaux. Le système de caution français propose cependant une solide protection à l'établissement prêteur et un niveau de couverture en fonds propres plus élevé que l'hypothèque.

En route !

Au final, rien ne semble évident. Sauf peut-être que les risques qui pèsent aujourd'hui sur le secteur du logement social et privé sont considérables.

Le modèle français est bien sûr plein de défauts. Mais il n'est pas moins bon que les modèles des principaux partenaires de la France au sein de l'Union Européenne, qu'il s'agisse du financement de l'immobilier résidentiel ou du secteur locatif social, par exemple. D'autant que la France n'est certainement pas ce pays européen où se loger est plus difficile qu'ailleurs, parce que les prix et le coût du logement y sont les plus élevés ...

Il paraît de fait difficile de savoir où chercher le meilleur, le plus acceptable ou le moins mauvais. D'autant que tout semble rappeler que finalement l'avenir nous appartient, par nos choix et nos décisions ... comme l'ordonnance récemment rendue par le tribunal de l'Union Européenne et rejetant le recours des organismes de logement social hollandais nous le rappelle.

Alors, pour que les débats qui vont suivre soient les plus utiles possible et éclairent au mieux ces questions essentielles à l'équilibre de notre société et de chacune des personnes qui la composent, sachons préserver l'esprit d'ouverture et la cordialité des échanges auxquels le Théâtre des Nombreux Pâturages nous a habitués par le passé.

Et essayons aussi d'éviter les fréquents dangers de trop de débats. Ces dangers qu'Edgar Faure résumait en trois mots pour qualifier la vie parlementaire française sous la IV^{ème} République, et notamment les interminables et soporifiques débats budgétaires au Sénat⁶⁰ : « Litanies, liturgie, léthargie ».

⁶⁰ Débats auxquels il avait assisté en tant que Ministre des Finances, puis Président du Conseil des Ministres et enfin Ministre de l'Intérieur.