

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.

QUELS EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE MARCHÉ IMMOBILIER ET SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT ?

04 mai 2020 | Par Sabine Baïetto-Beysson, inspectrice générale honoraire de l'administration du développement durable, préside actuellement l'Observatoire des Loyers de l'agglomération parisienne et l'Observatoire régional du foncier d'île-de-France

« On croit difficilement au fléau quand il nous tombe sur la tête » : cette phrase de Camus a été beaucoup citée dès le début de la crise sanitaire que nous vivons, elle l'est désormais tout autant à propos de la crise économique, dont nous sommes loin de mesurer l'ensemble des effets. En sera-t-il de même pour le secteur du logement ? Sera-t-il à l'abri des turbulences (la pierre étant la valeur refuge), ou, au contraire, verra-t-on se manifester des tensions accrues ? Et quelles peuvent être les réponses des pouvoirs publics ? L'ambition de cet article n'est pas de tenter une prédiction chiffrée des conséquences de la crise sanitaire sur l'immobilier mais vise à en recenser les effets ainsi qu'à tracer les voies possibles et souhaitables de politiques publiques du logement post-Covid-19.

BIAIS COGNITIFS ET INTÉRÊTS PROFESSIONNELS FAUSSENT LES ANTICIPATIONS

L'exercice est particulièrement difficile car la situation est inédite, et il est donc par définition impossible de s'appuyer sur l'expérience des crises passées pour imaginer l'avenir. Il serait ainsi illusoire de compter sur des modèles qui ne peuvent que reproduire les effets de situations analogues.

Les discours des différents acteurs du logement sont d'abord marqués par leurs préoccupations opérationnelles à court terme et par leur vécu des crises immobilières antérieures. Dans un domaine tel que le logement, où la confiance des ménages joue un rôle majeur, le discours des promoteurs est par nature empreint d'optimisme, afin d'encourager les clients à acheter. C'est également vrai pour tous ceux dont les revenus sont tributaires du bon niveau des valeurs immobilières, – des collectivités aux notaires et aux agents immobiliers. Les responsables marketing spéculent sur des ruptures dans la nature de la demande (développement du télétravail facilitant un éloignement des centres urbains, et répondant à une aspiration à l'espace). En outre, le secteur du logement est habitué à l'intervention de l'État, dont il cherche à influencer les analyses afin d'infléchir la réglementation et de favoriser l'octroi d'aides.

La crise de liquidité de 2008 avait provoqué une chute brutale des valeurs immobilières dans certains pays mais n'avait eu qu'un effet limité et éphémère en France.

La dernière chute des valeurs importante et durable des valeurs immobilières en France remonte au début des années 1990, dans un contexte, très différent du nôtre, de taux d'intérêts élevés qui avaient rendu insupportable le portage financier des opérations : les promoteurs, investisseurs et marchands de biens avaient donc dû se résoudre à accepter des baisses de prix atteignant 40% en valeur réelle, y compris en Ile-de-France. La remontée des prix en valeur réelle n'a eu lieu qu'au bout d'une période de cinq ans, qui a précédé la hausse quasi continue des valeurs dans les métropoles dynamiques.

En quelques semaines, les conséquences économiques de la crise sanitaire actuelle ont été réévaluées à plusieurs reprises, et le chiffre d'une baisse du PIB de 8%, voire 10%, est désormais couramment avancé, si bien que, dans le passé, seule la dépression de 1929 peut se mesurer comparée à la situation des prochains mois. Cette crise a connu à la fois une forte chute du patrimoine financier et immobilier en termes réels, en lien avec une forte inflation. Il serait hasardeux d'en tirer des conséquences mais l'ampleur du séisme qui s'annonce laisse penser que le secteur du logement ne pourra qu'être soumis à des turbulences.

QUELS EFFETS POUR LES DIFFÉRENTS SEGMENTS DE MARCHÉ ET DE CLIENTÈLE ?

Il faut distinguer les phénomènes de court et très court terme (gel des transactions, arrêt des chantiers) des phénomènes de moyen terme induits par la chute brutale des revenus et des patrimoines financiers et de la situation de long terme, où les tendances lourdes sont liées à la structure du parc, à la démographie et au rythme de développement économique, avec des différences territoriales de plus en plus marquées.

La question est de savoir quels seront, à moyen terme, les effets de la crise combinés avec d'éventuelles politiques du logement sur les différentes catégories de ménages.

Le secteur locatif est traditionnellement l'objet de la sollicitude des pouvoirs publics, et les périodes de grave crise économique ont vu se développer des mesures de gel des loyers, même avec des conséquences négatives pour les bailleurs. L'annonce immédiate du report des expulsions est, de ce point de vue, symptomatique de l'arbitrage entre bailleurs (économie/long terme) et social (pouvoir d'achat/effet immédiat). Il est vraisemblable que les bailleurs, notamment sociaux, devront affronter un accroissement des impayés de la part de certains de leurs locataires.

Concernant le régime des loyers, leur blocage aurait surtout une portée symbolique, leur évolution étant actuellement très faible. On peut imaginer une généralisation du régime de la loi Alur (encadrement des loyers, absence de saut à la relocation), ce qui pourrait à moyen terme peser sur l'offre. Par définition, il est plus facile de protéger les ménages déjà logés que de garantir une offre aux nouveaux entrants dans le parc privé. Sur l'agglomération parisienne, la tendance de long terme à la réduction du parc locatif privé pourrait s'accélérer, les bailleurs préférant mettre en vente leur bien à l'expiration du bail.

La construction neuve devrait atterrir sans sinistre majeur car les promoteurs ont encore en mémoire le krach de 1993 et ils surveillent de près le niveau des stocks, pour lesquels le portage est relativement peu coûteux du fait de la faiblesse des taux d'intérêt. Toutefois, les premières annonces de rachat de programmes privés par des bailleurs sociaux trahissent une certaine inquiétude devant l'évolution de la demande : la baisse des revenus, la baisse du patrimoine financier et les anticipations négatives sur la situation de l'emploi vont peser sur les décisions d'achat des ménages, et la prudence est de mise dans le lancement de programmes nouveaux tant en volumes qu'en prix.

Les promoteurs peuvent répercuter la baisse d'activité sur l'amont, avec un risque de contraction brusque des ventes des terrains aménagés (qu'il sera malheureusement difficile d'observer en l'absence d'enquête sur les prix et les volumes, même dans le secteur public). C'est une situation analogue à celle du début des années 1990, où de nombreuses sociétés d'économie mixte d'aménagement, incapables de faire face au désengagement des promoteurs et aux frais financiers résultant de taux d'intérêt à deux chiffres, ont disparu.

Le risque financier devrait être limité par la faiblesse des taux d'intérêt mais la réalisation des opérations d'aménagement, déjà obérée par les aléas des élections municipales, pourrait être retardée, et la programmation pourrait être perturbée. En particulier, les ambitions des programmes d'accession pourraient être revues à la baisse, et les investisseurs dans l'immobilier d'entreprise ou commercial risquent de se désengager. Cette situation va rendre aussi plus complexe la réalisation des objectifs du plan national « cœur de ville » initié par les pouvoirs publics pour revitaliser les villes moyennes. Globalement, les tendances déjà amorcées en matière de commerce devraient s'accélérer, malgré le regain actuel pour les commerces de proximité, avec la faillite de petits commerces de centre-ville des villes moyennes et la dévalorisation de certains ensembles commerciaux de périphérie.

La plus grosse inconnue concerne le marché de l'ancien, qui pourrait être déséquilibré par une demande plus faible, et par un afflux de biens mis en vente.

Les défaillances d'emprunteurs débouchant sur des saisies sont relativement rares en France du fait du régime d'assurance emprunteur et des critères prudentiels des banques depuis les années 1990, contrairement aux pays anglo-saxons qui fondent les décisions de prêt sur la valeur du bien plutôt que sur le revenu du ménage. En outre, la faiblesse des taux d'intérêt devrait faciliter des rééchelonnements de prêts pour compenser les pertes temporaires de revenu.

L'offre devrait plutôt être stimulée par la mise accélérée sur le marché de biens immobiliers par des professions sinistrées : professions libérales, artisans, travail informel. Même si ces professions, qui subissent de plein fouet les conséquences économiques du confinement, ne représentent que moins de 10% du total, on peut s'attendre à ce que leur situation économique les conduise à se défaire de biens non indispensables. Or, sur un parc de 36 millions de logements, la construction neuve représente environ 1% chaque année, tous utilisateurs confondus, et les transactions 3%. Le nombre de transactions a varié, dans la période récente, de 600.000 à 1 million d'unités. C'est dire l'importance des mouvements générés par le stock dans la fixation des prix.

La crise de 2008 a débouché sur une accentuation des différences spatiales, avec un décrochage des prix hors métropole, littoral et zone frontalière suisse. Une prolongation de ces tendances, qui apparaît à certains acteurs comme l'hypothèse la plus probable, s'appuie sur le constat d'une hausse quasiment ininterrompue des prix depuis 2000 en zone dite tendue imputée au déséquilibre structurel offre/demande, d'où la croyance dans les effets bénéfiques d'un « choc d'offre » pour enrayer la hausse des prix. Or, cette évolution des prix, très supérieure à celle des revenus et des loyers, a résulté avant tout d'une baisse continue des taux d'intérêt, qui pourrait bien avoir atteint ses limites. Aujourd'hui, le prix du foncier en partie centrale d'Ile-de-France représente de l'ordre de 50% de la valeur des biens et une baisse des valeurs immobilières ne se traduirait pas, le plus souvent, par une perte en capital mais par une moindre plus-value.

La crise actuelle peut accélérer des désinvestissements : (vente d'une résidence secondaire par ailleurs lourdement taxée ou au contraire revente de la résidence principale à la retraite et repli sur une résidence secondaire, vente d'un logement locatif en fin de période d'abattement fiscal, déménagement pour occuper un logement moins cher et mieux adapté aux besoins pour les ménages dont la taille s'est réduite). Les zones les plus chères ont une part de résidences secondaires importante (Paris, littoral, montagne), et la concurrence entre résidents principaux et secondaires exerce une pression à la hausse sur les prix et les loyers.

Au total, la crise pourrait avoir une conséquence positive : l'assagissement des prix fonciers grâce à un choc de l'offre sous une forme imprévue.

Situation des immigrés et des publics fragiles

La crise du Covid-19 a remis en lumière les mauvaises conditions de logement de personnes socialement fragiles, celles résidant dans des chambres de 7m², les personnes hébergées à l'hôtel ou dans des structures collectives, celles entassées dans des logements insalubres, sans oublier les personnes à la rue ou dans des camps de fortune. Le virus n'a rien appris à ceux qui travaillent au quotidien pour améliorer ces situations de mal-logement. Il est possible, si l'on veut être optimiste, que la réhabilitation des foyers et des centres d'hébergement les plus vétustes, soit accélérée, mais il faut savoir que, dans ce domaine, ce ne sont ni les moyens financiers, ni les capacités opérationnelles qui font défaut.

Les blocages portent essentiellement sur l'absence de volonté politique des élus, comme de leurs administrés, de conserver, et plus encore d'accueillir sur leurs territoires des populations en difficulté. Il est malheureusement probable que, passées les postures d'indignation habituelles, les conditions d'accueil et de logement des exclus aient à poursuivre leur long chemin vers l'amélioration. À court terme, la pression sur l'hébergement d'urgence pourrait cependant diminuer du fait de la fermeture des frontières, et de nouvelles structures d'hébergement pourraient être ouvertes grâce à la transformation d'hôtels vides de touristes, et un plan massif d'acquisition d'hôtels par des investisseurs institutionnels, à l'instar du programme Hémisphère mené par la Caisse des Dépôts, pourrait être relancé pour le compte de l'État.

LES POLITIQUES PUBLIQUES

Des réformes structurelles accélérées ou réorientées ?

La mise en place du revenu universel d'activité-RUA pourrait apporter une réponse au besoin d'un filet de sécurité minimal. Une pression va s'exercer sur cette réforme, qui faisait jusqu'à présent l'objet d'une contestation de la part du secteur HLM et associatif. Tout d'abord, le principe d'une réforme destinée à réduire le taux de non-recours, donc à augmenter le champ des bénéficiaires, sans augmentation du budget, ne pouvait que réduire les aides aux ménages déjà allocataires. Surtout, l'intégration des APL dans le futur RUA faisait craindre que la diversité des loyers soit mal prise en compte dans le barème et que le principe du tiers payant aux bailleurs soit remis en cause. Or, l'accueil des ménages les plus fragiles ne peut se réaliser qu'à cette double condition. Il faudra donc sans doute relâcher la contrainte budgétaire et moduler l'aide en fonction des loyers, tout en conservant le versement de l'aide au bailleur pour conserver l'efficacité sociale des aides au logement.

La décentralisation des politiques du logement est en débat : le rôle de l'État se concentrant de plus en plus sur la dimension sociale du logement, il devra renforcer son partenariat avec les collectivités sur ce point mais pourrait élargir leurs responsabilités dans le domaine de l'investissement (la construction et la rénovation thermique).

Enfin, gageons que les importantes réserves d'Action Logement seront mobilisées. Elles pourraient servir à accélérer les programmes de rénovation urbaine déjà décidés, ainsi que la rénovation thermique. La ressource provenant des cotisations des entreprises est déjà centralisée.

Si elle devait être maintenue, elle pourrait être collectée par les Urssaf et apportée aux collectivités compétentes selon des modalités analogues au versement transport, dans le scénario de décentralisation évoqué plus haut. Ce transfert de ressources permettrait de pérenniser une ressource affectée au logement, mais réduirait le rôle des partenaires sociaux à la seule gestion des actifs accumulés dans un régime très encadré par l'État.

Quelle relance ?

Traditionnellement, les politiques de relance comportent un volet de soutien à la construction, systématiquement présenté comme « vertueux » : création rapide d'emplois non délocalisables, recettes fiscales associées et réponse à une demande sociale (le « mal-logement » en étant la version la plus dramatique).

Dans le contexte actuel, une telle politique n'apparaît ni la plus vraisemblable ni la plus pertinente. La priorité sera d'assurer des conditions de vie minimales à tous, comme en témoigne la décision d'accorder des aides d'urgence aux ménages modestes, dont le coût budgétaire sera élevé. Les investissements publics dans la santé et l'éducation feront également partie des dépenses les plus urgentes. Enfin, des pans entiers de l'activité économique devront être soutenus par l'État en raison de leur caractère stratégique et de l'ampleur des investissements matériels et humains qui pourraient se trouver anéantis en cas de faillite.

Pour le secteur du bâtiment, relativement peu capitalisé, il sera surtout important de garantir l'achèvement des chantiers en cours (Grand Paris Express, Jeux Olympiques notamment).

Le deuxième volet devrait concerner la rénovation des bâtiments, qui touche surtout les artisans.

La rénovation thermique mérite en effet d'être privilégiée en réponse à la menace d'une crise climatique qui risque d'être au moins aussi lourde de conséquences que la crise sanitaire actuelle. Or, le niveau des prix du pétrole, orienté à la baisse en phase de récession, peut rendre plus difficile la disparition envisagée du chauffage individuel au fuel. L'évolution générale des prix de l'énergie, qui lui est corrélée, ne peut que dégrader la rentabilité déjà faible des travaux et allonger la durée d'un retour sur investissement déjà lointain (cinq à dix ans pour les travaux les plus rentables, allant jusqu'à trente à cinquante ans pour les moins rentables).

L'objectif annuel de 500.000 rénovations complètes suppose un investissement de l'ordre de 10 milliards d'euros par an. Pour le logement social, la politique de rénovation, déjà bien engagée et accompagnée par des aides publiques, peut et doit être poursuivie car elle s'inscrit dans une stratégie patrimoniale de long terme. En revanche, l'horizon économique des ménages ne dépasse pas quelques années, et il n'est pas envisageable d'imposer des travaux représentant une à plusieurs années de revenu dans de telles conditions. Naturellement, les logements les plus déperditifs (les « passoires thermiques » dont la loi fixe l'objectif de disparition à 2022) offrent une meilleure rentabilité mais ils ont une moindre valeur économique et sont souvent dégradés d'une manière plus générale si bien qu'ils relèvent d'un traitement technique global. Pour rendre ces travaux compatibles avec le raisonnement économique des ménages, deux voies sont possibles : un taux de subvention de plus de 65% ou une valeur élevée du prix du carbone. Pour les particuliers, les évolutions des conditions de transformation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en prime seront décisives (champ, montant du budget). En particulier, un régime d'aide simple et fortement incitatif doit être proposé aux copropriétés, dans lequel se situe l'essentiel du parc locatif privé des grandes agglomérations. Il faudra aussi intégrer de manière cohérente les financements apportés par les certificats d'économie d'énergie, qui actuellement favorisent certains équipements ou travaux limités et entretiennent l'illusion que des travaux à coût quasi-nul sont possibles. Enfin, il ne faut pas négliger l'importance des efforts à réaliser dans le bâtiment non résidentiel, en particulier dans le secteur public. La réglementation prévoit une obligation de réduction des consommations d'énergie de 40% dès 2030, ce qui supposerait un investissement de plus de 4 milliards d'euros pour l'État et de 12 milliards d'euros pour les collectivités locales. Il serait légitime de consacrer une part importante de la relance du bâtiment par la dépense publique à des investissements dans les bâtiments publics dont la rentabilité n'est pas assurée sur le plan strictement économique mais relève du simple respect des normes et, surtout, d'une vision plus large et à très long terme.

La théorie nous propose une autre voie : augmenter la valeur des économies en taxant le carbone à un niveau qui rende le calcul économique individuel cohérent avec l'intérêt collectif. Plus l'énergie est rendue chère pour le consommateur, plus les économies viennent compenser le coût des investissements nécessaires du point de vue climatique. C'est la démarche de France Stratégie qui, dans le cadre du rapport Quinet, a calculé que la valeur théorique du carbone qui assurerait cet équilibre serait de 250 euros la tonne en 2030.

Il s'agit avant tout d'un guide d'évaluation des différentes politiques publiques, qui permet par exemple de mesurer le bénéfice économique global des énergies renouvelables. La taxe carbone, qui s'inspire de ce principe, s'élève aujourd'hui à environ 50 euros la tonne de CO2 en France et la loi TECV (transition écologique pour la croissance verte) prévoyait son relèvement progressif à 100 euros en 2030. Cette trajectoire a été remise en cause par le mouvement des Gilets jaunes. En Allemagne, un relèvement a été décidé mais l'objectif reste moins de 30 euros la tonne. Or, sur ce point, les solutions ne peuvent être purement nationales. En effet, le climat est par nature un sujet mondial alors que des différences de contraintes entre économies (telles que la valeur carbone) risquent de fausser la concurrence. Le système communautaire des quotas d'émission de CO2, qui s'inspire de cette logique, risque lui-même d'être perturbé par la baisse de l'activité économique. Enfin, les efforts devront être partagés avec le secteur des transports, dont la part dans les émissions de gaz à effet de serre représente plus du double de celle du bâtiment et auquel sont assignés des objectifs moins ambitieux.

Enfin, si l'hypothèse d'un atterrissage des prix fonciers se vérifiait, il faudrait saisir l'occasion pour dynamiser les politiques publiques foncières et d'aménagement, qui pourront permettre de redémarrer sur des bases plus solides et plus saines. Les établissements publics fonciers disposent de réserves qu'il faudrait débloquer, et ils pourraient développer une action de portage à moyen et long terme grâce à des financements publics. Les offices fonciers pourraient intensifier leur action.

Le secteur du logement subira certainement des secousses importantes dans le contexte de grave crise économique qui frappe l'ensemble de la planète. Le choc sera amorti pour certaines catégories de ménages, et relativement contenu pour la promotion, alors que les intermédiaires, les maîtres d'œuvre et les aménageurs seront plus exposés. Le bouleversement le plus substantiel pourrait être celui d'un déséquilibre du marché privé entraînant, après deux décennies de hausse quasi continue, une chute des valeurs immobilières, y compris en zone tendue. Au lieu d'une relance classique de la construction, il serait préférable de profiter de cette situation pour engager des réformes structurelles et affirmer une vision à long terme, en privilégiant les enjeux stratégiques du foncier et de la rénovation par rapport aux habituelles actions de soutien conjoncturel. Le rôle contracyclique de l'action publique y trouverait tout son sens.