

« Le logement social vecteur de développement économique »

44^{ème} Conférence du Réseau Habitat et Francophonie

Le Havre, du 9 au 12 octobre 2011

Introduction aux travaux de la Conférence

par Claude Taffin

Directeur scientifique de DINAMIC

Consultant Banque Mondiale

LE LOGEMENT ET L'ECONOMIE : UNE RELATION ETROITE MAIS IGNOREE

Le logement occupe une place à part dans l'économie par sa nature particulière : c'est un bien cher mais indispensable, durable (d'où deux marchés, investissement et service logement) et immobile (d'où la lenteur des ajustements entre offre et demande). Il se distingue en outre par sa dimension sociale importante, avec comme conséquence d'occulter son rôle économique : le ministère chargé du logement, quand il existe, est catalogué comme dépensier par celui du Budget. Quant aux externalités positives qu'il génère en matière de santé, d'éducation, de sécurité et d'employabilité, elles sont rarement reconnues et encore plus rarement mesurées.

Pourtant, par son importance dans l'économie réelle comme dans la sphère financière, l'immobilier constitue un déterminant essentiel du niveau de l'activité. Il intervient aussi par l'entremise de l'« effet de richesse » : plus je suis riche, plus j'ai tendance à consommer. Cet effet est particulièrement net dans les pays qui pratiquent l'extraction hypothécaire où la valeur du logement détermine la capacité d'endettement utilisable pour des dépenses de consommation. Mais l'effet de richesse fonctionne dans les deux sens, comme vient de le rappeler la crise des subprime.

En sens inverse, le secteur immobilier est dépendant de l'économie par l'intermédiaire du taux de chômage, du revenu des ménages et des taux d'intérêt. La relation entre le cycle immobilier et le cycle économique est illustrée par la célèbre maxime « Quand le bâtiment va, tout va »⁽¹⁾. Elle justifie le rôle important joué par le logement dans les politiques de relance. Ce fut le notamment le cas lors de la dernière crise (France, Chine, USA). Le secteur de la

¹ Altération de : « Vous le savez, à Paris, lorsque le bâtiment va, tout profite de son activité. », discours de Martin Nadaud à l'Assemblée nationale le 5 mai 1850.

construction, résidentielle ou non, en neuf ou en rénovation, présente en effet trois caractéristiques qui en font le meilleur vecteur possible pour une relance de l'économie :

- son fort contenu en emplois directs, avec une forte proportion en emplois peu qualifiés,
- le grand nombre de petites entreprises et leur dispersion territoriale,
- son impact sur les autres secteurs de l'économie (l'effet multiplicateur) et son faible recours aux importations.

Il s'agit là de la dimension « production » du secteur du logement. Bien souvent, c'est la seule qui fasse l'objet d'un suivi statistique, faute d'instrument de mesure équivalent au compte « satellite » du logement dont la France s'est dotée il y a moins de vingt ans et qui permet de quantifier le rôle du logement dans l'économie en utilisant un cadre cohérent avec la Comptabilité nationale tout en restituant ses diverses dimensions (encadré).

Pourquoi ne trouve-t-on pas l'équivalent d'un tel compte à l'étranger, même dans les pays développés ? A vrai dire, seul le Maroc semble avoir essayé, mais sur une seule année. Dans beaucoup de pays, la recherche sur le logement est bien plus développée qu'en France, mais elle est plus axée sur le fonctionnement des marchés (pays anglo-saxons) ou le rôle du parc social (Europe du Nord) alors que la puissance de feu de l'INSEE et de ses satellites ministériels a rarement son équivalent dans les services de l'Etat. Il est vrai que la collecte de l'information est plus complexe dans les pays fédéraux ou fortement décentralisés (Allemagne, Etats-Unis, ainsi que Brésil, Chine, Inde, Mexique et Russie). Même en France, le Compte du logement peine à mesurer les aides des collectivités locales.

En Europe, comme le logement n'est pas une compétence communautaire, les efforts de recueil et de comparaison de données sont isolés et lacunaires (Rencontres des ministres européens, Cecodhas, Fédération Hypothécaire). Ils se heurtent à de sévères problèmes de comparabilité des données qui commencent dès le stade de la définition d'un logement et deviennent vite insurmontables lorsque l'on aborde par exemple les aides au logement.

Il ne faut donc pas s'étonner de la faiblesse des outils dont disposent les pays émergents. Les difficultés techniques et les problèmes de coût s'amplifient par rapport aux pays du Nord. S'y ajoute le poids du secteur informel. Ce terme n'est pas seulement un euphémisme pour désigner l'habitat de fortune. Il s'applique, beaucoup plus largement, à l'auto-promotion : en Afrique sub-saharienne, la majorité des logements sont construits par des professionnels mais à l'initiative des ménages. Relèvent également de l'informel l'occupation des terrains, le marché locatif et l'activité professionnelle, le salariat étant minoritaire.

Ce phénomène prive l'observation statistique de deux sources potentielles d'information : les données administratives et professionnelles. Impossible par exemple de connaître les mises en chantier ou achèvements de logements, ou encore de faire confiance aux déclarations fiscales. La connaissance du marché locatif est donc au mieux médiocre, celle du marché de la vente cantonnée au haut de gamme et celle du marché de la revente quasi-nulle.

Les données disponibles reposent donc essentiellement sur les recensements de population et les enquêtes par sondage auprès des ménages. S'y ajoutent les estimations de production nécessaires à l'établissement des comptes nationaux et les relevés de loyers qui alimentent l'indice des prix à la consommation.

Prenons l'exemple du Burkina Faso. Les recensements décennaux nous informent sur la composition du parc : type d'habitat, nature des toits, du sol et des murs, le mode d'éclairage et d'approvisionnement en eau, la principale source d'énergie pour la cuisson, le type d'aisance et le mode d'évacuation des eaux usées et des ordures. Ils fournissent en outre le nombre de pièces ainsi que des informations succinctes sur le statut d'occupation. L'enquête biennale sur les Conditions de vie se préoccupe plus de consommation, d'emploi et de santé que de logement. Elle apporte toutefois quelques précisions sur la nature de l'occupation du terrain et pose deux questions spécifiques aux locataires sur leur loyer et leur ancienneté d'occupation.

Ces éléments ne permettent pas au Ministère chargé du logement d'évaluer les besoins en logement, principale préoccupation exprimée récemment au cours d'un entretien avec une mission de la Banque Mondiale. Il faudrait pour cela améliorer la connaissance de la demande (taille des parcelles et les logements, prix et loyers pratiqués, mobilité des ménages) et esquisser celle de l'offre.

Dans les nouveaux pays industrialisés, l'informalité est moindre ou du moins revêt des formes différentes. L'appareil statistique est plus développé et permet au moins une estimation raisonnable des besoins en logement. Le fonctionnement des marchés y est aussi mieux connu. Le développement du marché hypothécaire a en effet poussé les superviseurs bancaires ou les principaux prêteurs à créer des indices de prix immobiliers (Inde, Maroc, Mexique).

Absence de chiffrage ne signifie sans doute pas absence de conscience : à défaut d'être connu, le poids économique du secteur du logement est-il seulement reconnu ? faute de pouvoir effectuer un bilan sérieux, il est tentant de voir dans le logement une excellente vache à lait fiscale, à tous les stades, ou un bien social donc source de dépenses budgétaires, plutôt que comme un vecteur de développement économique.

Le développement du parc de logements ne peut se faire qu'avec l'appui des pouvoirs publics sur le plan réglementaire et sur le plan financier. La réglementation couvre un large éventail comprenant le titrement des terrains, nécessaire au développement du crédit hypothécaire (figure 1), les normes de constructibilité et de construction, la fiscalité et jusqu'aux rapports locatifs souvent enracinés dans le code civil. Dans les pays où la construction d'immeubles collectifs a un sens, on ajoutera la VEFA (Maroc) ou la loi sur la copropriété (Chine). Or, pour reprendre l'exemple du Burkina Faso, les normes officielles exigent une taille de parcelle de 240 m² minimum, alors que les habitants se contentent de 100 m² dans les quartiers dits informels ou spontanés, et une taille de logement de 40 m² minimum.

Au plan financier, on attend des pouvoirs publics, centraux ou locaux, qu'ils s'efforcent de combler le fossé entre le prix des logements et la capacité contributive des ménages. Dans les pays en développement, ce fossé est important, voire gigantesque, pour une proportion très significative de la population. Or non seulement les règlements restrictifs fréquemment imposés par les pouvoirs publics contribuent à le creuser encore plus, mais aussi les aides au logement, quand elles existent, atteignent rarement ceux qui en ont le plus besoin. Il y a pire : les exemples d'aides financières « régressives », c'est-à-dire qui profitent aux plus aisés, sont légion. Les pays émergents n'en ont pas l'apanage. Citons seulement la déductibilité des intérêts d'emprunt hypothécaire aux USA (figure 2) ou notre plan d'épargne-logement. Enfin, et en résumé, les dirigeants voient souvent dans la construction immobilière une source de revenu à court terme qu'un investissement à long terme, ce qui les incite, de l'Ile-de-France à la Chine, à favoriser l'implantation d'activité productives au détriment du logement.

Les pouvoirs publics des pays émergents n'ayant ni la volonté ni les moyens de favoriser l'accès à un logement formel pour la majorité de leur population, sauf par à-coups, les constructeurs, promoteurs et investisseurs ne peuvent se risquer à développer une filière de logements abordables et se cantonnent dans le segment du haut de gamme. La situation de pénurie chronique leur assure de toute façon des revenus suffisamment confortables.

Quant au logement locatif social, il est hélas souvent rejeté a priori soit en raison du souvenir d'expériences passées qui se sont en général soldées par des échecs avec la spirale classique du non-paiement des loyers et du défaut d'entretien, soit parce qu'il est considéré comme un luxe réservé aux pays riches. Parfois, il n'existe que sous la forme d'aide en nature réservée aux militaires ou aux fonctionnaires.

Pour que le logement en général et le logement locatif social en particulier voient reconnu leur rôle dans le développement économique, il faudrait franchir les nombreux obstacles décrits plus haut pour :

- Au-delà de la dépense budgétaire et de la perte (relative) de recette fiscale, mesurer les effets directs sur le secteur de la construction et les effets induits sur les autres secteurs de l'économie ;
- Evaluer aussi les effets indirects sur l'économie locale : d'une part pour l'implantation des entreprises de main d'œuvre, l'existence d'une offre de logement à bas loyer est un facteur essentiel (voir a contrario l'exemple de la Côte d'Azur) ; d'autre part, pour les locataires, le gain de pouvoir d'achat résultant de la baisse des dépenses contraintes, la sécurité du statut d'occupation et l'ensemble des externalités en termes de santé ou d'éducation.

La mesure de l'apport du logement social constituera le thème du second atelier. John Mackay présentera une analyse de l'impact économique, mais aussi social et territorial, des activités de la Société d'Habitation du Québec. Francis Deplace présentera le projet de recherche de Delphis sur la création de valeur sur un territoire par les organismes de logement social. Je suis bien placé pour savoir que c'est un projet qui tient à cœur depuis longtemps à l'Union Sociale pour l'Habitat.

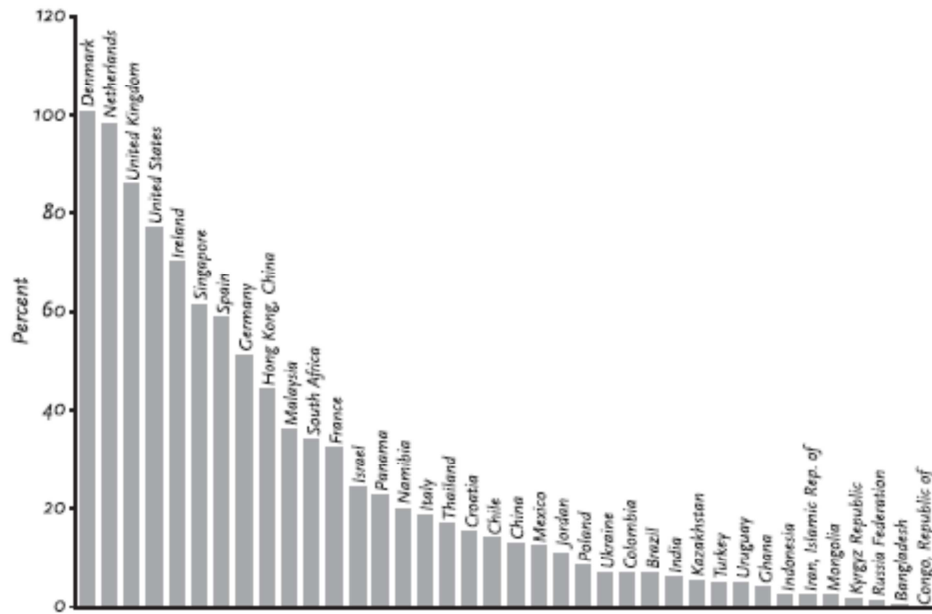
Auparavant, Jean-Yves Barcelo pour ONU Habitat et Christophe André pour l'OCDE nous auront offert un panorama mondial des politiques et des marchés du logement. Dans le contexte actuel, le titre de l'atelier aurait aussi bien pu être «le logement dans les déséquilibres macro-économiques ». Pour y avoir été confronté à la Banque Mondiale je sais à quel point ces exercices sont périlleux mais aussi combien ils peuvent être riches d'enseignements pour ceux qui croient un peu trop aux spécificités nationales.

Avec l'atelier 3, nous passerons si j'ose dire aux travaux pratiques avec deux réflexions sur les relations entre politiques de grands travaux et politiques de l'habitat. Elizabeth Chauvin traitera de la reconstruction du Havre après la seconde guerre mondiale et Dominique Dhervillez nous exposera les enjeux du Grand Paris qui ne se résument évidemment pas à la construction d'une nouvelle ligne de métro et devraient largement déborder hors de l'Ile-de-France.

La journée de mardi sera d'abord consacrée à la visite du patrimoine d'Alcéane, puis Mamadou Ly, Président du Conseil Supérieur des Sénégalais du Havre, apportera son témoignage sur l'intégration économique et social des Sénégalais du Havre. L'atelier 4 replacera ensuite l'humain au centre de l'économie puisqu'il s'intitule «l'habitant au cœur du développement ». il comprendra trois exposés, sur le développement par le logement associatif par Jean-Yves Briand, Directeur de la Cohésion Sociale de la ville du Havre, le soutien communautaire en logement social par Marco Bélanger, Directeur Général de l'Office municipal d'habitation des Trois-Rivières (Québec), et sur l'accession aidée à la propriété en Nouvelle-Calédonie par Francois Faivre, Directeur de Teasoa, ainsi qu'une table ronde modérée par Jean-Pierre Niot, Directeur Général d'Alcéane, et qui réunira Patrick Planquois (Côté Cour), Sébastien Blondel (Les Toits du Cœur), Pascale Cherif (Armée du Salut), Bernard Bigot (Casabella / CCAS) et Chrystelle Auzou (CLHAJ 76).

Jean-Pierre Niot animera mercredi une seconde table ronde consacrée aux coopérations inter-organismes au sein du réseau Habitat et Francophonie. Elle sera suivie de la présentation par Jean Levain de l'ouvrage « Le logement aidé en France » de Jean-René Fontaine et Jean Levain. Il a pour sous-titre « comprendre pour décider ». Cette formule compacte s'appliquerait tout autant à la relation entre logement social et développement économique. On y ajoutera : « évaluer pour comprendre » et l'on aura caractérisé une bonne part des travaux de cette conférence.

Figure 1. Selected Housing Loan to GDP Ratios



Source: World Bank calculations, data gathered from a number of sources including Central Banks, European Mortgage Federation 2007, FinPolConsult, World Bank Housing Finance Group.

Figure 2 : le poids de la déduction des intérêts dans la dépense de logement aux USA

United States

Major National and Local Government Expenditures for Housing

USD millions	2006	As percent of GDP
Direct Rental Assistance (*)	26,712	
Tax Benefits for Low Income Rental	5,390	
Total national rental assistance	32,808	0.3%
Deductibility of mortgage interest and state and local taxes on owner-occupied homes	89,590	0.7%
Total Federal housing expenditures	122,398	0.9%
Local government housing expenditures (**)	30,668	0.2%
State government housing expenditures (**)	4,608	0.0%
Total national, state, and local expenditures for housing	157,673	1.2%
Total federal budget expenditures	4,157,800	
Total GDP	13,061,100	

(*) Of which, 19 billion went to vouchers, and 7 billion went to public housing

(**) State and Local figure for housing and community development for 2003

Sources: U.S. Government Printing Office <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/>,

U.S. Census Bureau, Government Finances, 2000-01

LE POIDS DU LOGEMENT DANS L'ECONOMIE FRANCAISE (en 2009)

La « dépense nationale de logement » s'élève à 431Mds €, ce qui représente 22,6 % du PIB. Elle correspond à peu près à la somme de la dépense courante (ou consommation) et de la dépense en capital (ou investissement).

1. La dépense courante

La dépense courante de logement atteint 297 Mds €, soit 22,9 % du revenu disponible des ménages.

2. La dépense en capital

La dépense en capital ou investissement (acquisitions nettes des cessions, terrains d'assiette inclus) représente, 128 Mds € ; cela équivaut à 61 % de l'épargne des ménages. La FBCF en logement est de 113 Mds € (logements neufs hors terrains, 58 Md€, travaux, 55 Md€), soit 29 % de la FBCF totale. L'ensemble des acquisitions et travaux (tous achats d'ancien compris), qui mesure l'activité immobilière, atteint 234 Md€(contre 296 Md€ en 2007).

3. Le montant total des aides

Le total des « avantages conférés » atteint 37,4 Md€. Il s'obtient par l'addition des trois types d'aides :

- les aides à la personne : 16,1 Md€,
- les aides à la pierre (aides versées, avantages de taux et autres aides) : 10,1 Md€,
- les aides fiscales : 11,2 Md€.

4. Les prélèvements fiscaux

Avec 55,3 Md€, ils dépassent les avantages de 50 % :

- Parmi les prélèvements spécifiques (26,6 Md€), les principaux sont la taxe foncière (16,3 Md€) et les droits de mutation (6,7 Md€),
- Parmi les autres prélèvements (28,7 Md€), la TVA (244 Md€) domine largement.

5. Le patrimoine et le crédit

La valeur du parc de logement (hors terrains d'assiette) représentait, fin 2006, 11 % du patrimoine national et 30 % du patrimoine non financier ; pour les ménages, ces proportions atteignent respectivement 27 % et 42 %.

L'encours des crédits à l'habitat des seuls ménages représente en avril 2011 37 % de l'encours des crédits aux résidents et 77 % des crédits aux ménages ; le solde des crédits à l'habitat est essentiellement imputable aux Hlm.