



Ambassade de France en Allemagne
Service économique de Berlin

Berlin, le 11/03/2021
Affaire suivie par :
Léo Hoerter, Emmanuel
Lagrandeur-Bouressy

Sommet pour le logement à Berlin le 23 février 2021 : bilan de l'Offensive pour le logement

Résumé : Dans un contexte de forte tension du marché du logement et à l'approche d'échéances électorales importantes, le gouvernement fédéral a présenté le bilan de son « Offensive pour le logement » lancée en septembre 2018, qu'il juge positif. Malgré les avancées observées, les critiques restent vives tant au niveau des professionnels du secteur que des associations de locataires, propriétaires et de l'opposition (principalement les Verts).

1. Un contexte de tension immobilière persistant...

Dans un contexte de **pénurie de logements et de hausse drastique des loyers dans les grandes agglomérations allemandes**, le contrat de coalition de 2018 prévoyait une « offensive pour le logement ». Un premier sommet sur le logement avait eu lieu le 21 septembre 2018 avec l'annonce d'une série de mesures. Alors que le marché immobilier reste tendu malgré la crise de la Covid-19, un second sommet pour le logement a eu lieu le 23 février, sous la présidence de la Chancelière, pour dresser un bilan.

2. Malgré une augmentation notable du parc de logements

La **construction annuelle de logements a sensiblement augmenté**, passant de 287.000 unités en 2018 à 300.000 en 2020 (+4,5%), un niveau record sur les 20 dernières années. Au total, le gouvernement fait valoir un bilan positif avec la construction de **1,2 M de logements d'ici 2021**, pour un **objectif de 1,5 M**.

Le gouvernement estime avoir contribué à **l'augmentation du nombre de logements sociaux construits**, ce qui n'allait pas de soi dans la mesure où ce domaine ne relevait pas, à l'origine, de la compétence fédérale, mais des Länder. Le gouvernement a ainsi augmenté les **fonds de régionalisation** (d'1 Md € en 2017 à 1,5 Mds € en 2021). Par ailleurs, une révision de la loi fondamentale opérée en 2019 permet désormais à l'État fédéral d'assortir ces moyens de conditionnalités. Pourtant de **grandes disparités entre Länder** demeurent (cf. annexe 1). De plus, cette révision permet à l'État fédéral de financer directement les communes afin de **rendre les zones rurales plus attractives**. 115.000 nouveaux logements sociaux ont été construits depuis 2018, ce qui dépasse **l'objectif initial de 100.000**.

3. Et un défi social d'accès au logement

Le gouvernement a cherché à **augmenter l'accès à la propriété pour les ménages avec enfants** (cf. annexe 3). Il a aussi renforcé un dispositif d'aide au logement pour les personnes à revenu modéré (*Wohngeld*). En pratique, entre 2018 et 2021, la **proportion de propriétaires n'a toutefois pas augmenté et reste la plus basse à l'échelle de l'UE** (49% seulement des Allemands possèdent leur logement en 2019, contre 58% des Français).

Le gouvernement a adopté des mesures pour encadrer les loyers, visant surtout les grandes villes. En particulier, le « **frein à l'augmentation des loyers** » (*Mietpreisbremse*) devait atténuer l'augmentation de loyer maximale autorisée **à la suite de travaux de modernisation**. Le gouvernement a surtout mis en avant un **fléchissement de la croissance des loyers moyens** (+3,1% en 2020 contre +4,1% en 2019). Cette tendance masque néanmoins une hausse des prix dans sa dixième année qui s'est étendue à presque tous les Länder. Dans ce contexte, un **dispositif d'encadrement strict des loyers a été adopté en février 2020 par le Land de Berlin** (*Mietendeckel*). Controversé, il est actuellement examiné par la cour constitutionnelle allemande. En parallèle, un **projet de réforme du loyer de référence est actuellement examiné par le Parlement**, qui limiterait les augmentations arbitraires de loyer (cf. annexe 4).

4. Des réactions qui restent critiques

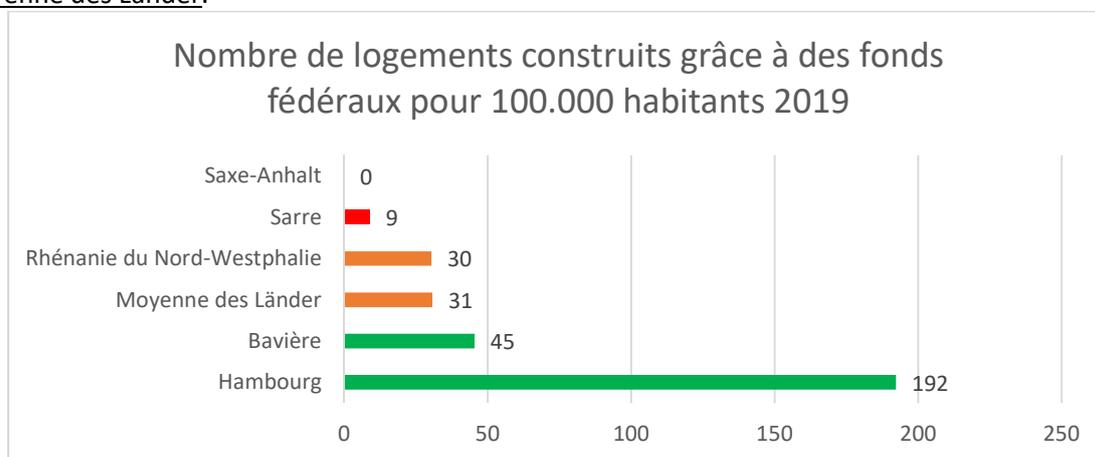
L'association allemande des locataires (*Deutscher Mieterbund*) et le syndicat professionnel du bâtiment (IG BAU) ont estimé que le gouvernement avait manipulé les chiffres pour **faire apparaître un résultat meilleur qu'en réalité**. En effet, seuls 1,2 M de nouveaux logements seront réalisés d'ici la fin du mandat, soit **seulement 80% de l'objectif** annoncé de 1,5 M. Le gouvernement ajoute à ces 1,2 M les 770.000 permis de construire délivrés. Depuis le début de son mandat, les médias reprochent également à M. Horst Seehofer d'être un **ministre de la construction à « mi-temps »** insuffisamment actif sur ce thème.

Les Verts considèrent l'offensive pour le logement comme un échec dans la mesure où le **nombre de logements sociaux a diminué** (baisse constante, de 2 M de logements en 2007 à 1,14 M en 2019, soit -44%). Cela résulte toutefois du fait que les logements sociaux **perdent leur statut au bout d'un certain nombre d'années** (cf. annexe 2). Ils déplorent également « l'explosion des loyers et une accession à la propriété à peine abordable pour les familles dans les grandes agglomérations ». Les professionnels de la construction regrettent, par ailleurs, le manque d'harmonisation des normes, qui varient d'un Land à l'autre. Enfin, l'association allemande des propriétaires (*Eigentümergebund Haus und Grund*) reproche au gouvernement de **déséquilibrer le marché du logement aux profits des grands investisseurs** internationaux et aux dépens de petits propriétaires particuliers.

Etienne OUDOT DE DAINVILLE

Annexe 1 : Disparité dans la construction de logements sociaux parmi les Länder

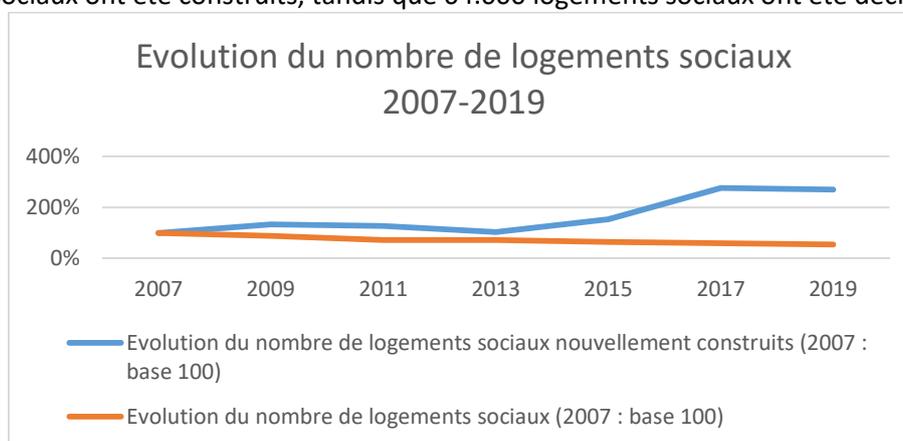
En moyenne, 31 logements sociaux pour 100.000 habitants ont été construits en 2019. La construction des logements sociaux relève de la compétence des Länder. Bien que l'Etat fédéral ait augmenté les fonds alloués aux Länder, et bien que ces allocations soient assorties d'une obligation d'utilisation aux fins prévues par lui, de grandes disparités existent. Les différences de performance peuvent être mesurées en ramenant le nombre de logements sociaux à la taille de chaque Land en terme de population. En 2019, la **Saxe-Anhalt et la Sarre** ont affiché les plus mauvaises performances, la première n'ayant construit aucun logement social, et la seconde n'ayant construit que 9 logements sociaux pour 100.000 habitants. **Hambourg** est le Land qui a construit le plus grand nombre de logements sociaux, six fois plus que la moyenne nationale, tandis que la **Bavière** est le Flächenland (Land de grande superficie, par opposition à Hambourg, Berlin et Brême) où la construction de logements sociaux a été la plus élevée (45 logements pour 100.000 habitants). La **Rhénanie du Nord-Westphalie**, par ailleurs le Land le plus peuplé d'Allemagne (18 M d'habitants), est le Land dont le nombre de nouveaux logements sociaux ramené à la taille de la population est le plus proche de la moyenne des Länder.



Sources : Bundestag (nombre de logements sociaux), Destatis (nombre d'habitants)

Annexe 2 : Les logements sociaux toujours plus rares

En Allemagne, un logement social **est mis sur le marché après une période** qui varie de 15 à 30 ans. Cela explique pourquoi, malgré la hausse du nombre de logements sociaux nouvellement construits, le parc de **logements sociaux est en baisse continue**. Par exemple, en 2019, 26.000 nouveaux logements sociaux ont été construits, tandis que 64.000 logements sociaux ont été déclassés.



Source : Statista/Deutscher Bundestag

Annexe 3 : Le succès des allocations familiales à l'acquisition d'un logement

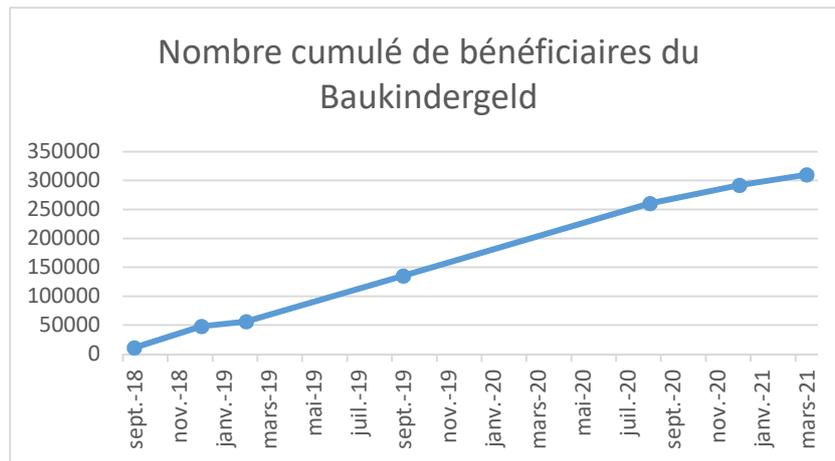
Le gouvernement allemand a incité les familles avec enfants à acquérir un logement grâce au **Baukindergeld**. Cette mesure a été introduite en juillet 2018, avec effet rétroactif au 1er janvier 2018, et l'institution en charge de l'allocation est la banque publique d'investissement KfW (détenue à 80 % par l'État fédéral et à 20 % par les Länder). Le Baukindergeld concerne les **permis de construire délivrés et les contrats de vente signés avant le 31 mars 2021** (à l'origine le 31 décembre 2020, repoussé de trois mois en raison de la pandémie). Pour candidater au Baukindergeld, il faut avoir emménagé dans le logement dans les six derniers mois.

Le montant du Baukindergeld dépend du nombre d'enfants à charge. Pour chaque enfant, la famille reçoit 1.200 €/an pendant dix ans, soit **12.000 €/enfant**. Les enfants doivent avoir moins de 18 ans pour être pris en compte lors de la demande, en revanche le fait qu'un enfant dépasse l'âge de 18 ans au cours de la période de dix ans n'arrête pas les paiements. Si la famille se sépare du logement au cours des dix années, le paiement s'arrête. En parallèle, un **plafond des revenus** limite les critères d'éligibilité. En effet, pour une famille avec un enfant, le revenu maximum que la famille doit avoir est de 90.0000 €/an, plus 15.000 pour chaque enfant supplémentaire. Le montant pris en considération est la moyenne des revenus des deux années précédentes. Par ailleurs, la propriété immobilière concernée (qui peut être un logement neuf ou ancien) doit être **la seule en possession de la famille et celle-ci doit y résider**. La Bavière subventionne également le Baukindergeld en ajoutant 3.000 €/enfant réparti en 300 €/an sur 10 ans, plus un paiement en une fois de 10.000 €/enfant.

La **demande pour le Baukindergeld a excédé les prévisions** : tandis que 200.000 demandeurs étaient attendus entre juillet 2018 à décembre 2020, on constate en mars 2021 une **demande totale de 310.000 familles**. La demande a été constante sur la période, il ne semble pas y avoir eu de volatilité en dépit de la crise sanitaire et économique (graphique). **Les coûts ont augmenté** en conséquence : il était à l'origine prévu de verser 2,8 Mds € au total sur la période de 2018 à 2020, mais ce montant a finalement déjà été dépassé au bout d'un an, en septembre 2019. Au total, jusqu'à mars 2021, **6,5 Mds€ ont été attribués** et seront effectivement distribués progressivement jusqu'en 2029, étant donné que les paiements sont échelonnés sur dix ans.

Le Baukindergeld a un **précédent, l'Eigentumzulage** (1995-2005), une incitation à l'acquisition de logements qui était quant à elle indépendante de la présence d'enfants dans le ménage, et qui avait été retirée parce que jugée trop coûteuse.

Lors de son introduction en 2018, le Baukindergeld a fait l'objet de nombreuses critiques (notamment crainte d'un effet d'aubaine), mais actuellement la seule **opposition significative vient du parti des Verts**. Ceux-ci reprochent au Baukindergeld **d'encourager l'acquisition de maisons uni- ou bifamiliales anciennes dans les zones rurales**, alors qu'ils **préfèreraient encourager la construction d'appartements neufs dans les grandes agglomérations**. Effectivement, en 2019, trois quarts des fonds alloués sont utilisés pour l'acquisition de logements existants, et 88% des fonds ont été investis dans les villes de taille moyenne et les zones rurales. Favoriser les habitants des campagnes relèverait de la part de la CDU/CSU d'une forme de **clientélisme**, le profil ciblé étant typique de l'électorat de ces partis politiques.



Sources : Deutschlandfunk, Elterngeld.de, Ministère fédéral de la construction (BMI), T-Online, RP-Online, FAZ, Focus, Volksstimme

Annexe 4 : Le projet de réforme du loyer de référence

Pour justifier d'une augmentation de loyer, un propriétaire peut recourir à trois éléments : la mention du loyer de trois logements comparables, un rapport d'expert, ou **un loyer de référence dit « Mietspiegel »**. Le rapport d'expert est coûteux et la mention de trois logements comparables est peu fiable, la méthode privilégiée est donc souvent le Mietspiegel. Le propriétaire d'un logement peut **justifier une augmentation du loyer** en se fondant sur une hausse du Mietspiegel dans les mêmes proportions, et un locataire peut **contester une augmentation de loyer** forte si elle est excessive par rapport à la hausse du Mietspiegel. C'est lorsque le Mietspiegel est calculé grâce à une **méthode scientifique** qu'il a le plus de légitimité, il est alors dit « **qualifié** ». Un Mietspiegel qualifié doit être mis à jour tous les deux ans et est généralement calculé par les communes ou des associations (par exemple de locataires) à partir des résultats de questionnaires remplis par les habitants, sur la base du volontariat. Le Mietspiegel **doit refléter de manière fidèle le niveau moyen des loyers** sur le marché du logement. Or, les locataires **contestent de plus en plus souvent des augmentations de loyers** fondées sur des hausses du Mietspiegel en mettant en avant le fait que le Mietspiegel mobilisé, même lorsqu'il est « qualifié », ne présenterait pas une image suffisamment fidèle du marché du logement, par exemple parce que les répondants aux sondages sont biaisés. Ces litiges conduisent à une **insécurité juridique** des parties, en particulier des propriétaires qui n'ont plus la certitude du montant exact du loyer à percevoir.

Un **projet de loi visant à réformer le Mietspiegel** a été préparé par le Ministère de l'Intérieur et de la construction avec le Ministère de la justice et du droit des consommateurs (*Mietspiegelreformgesetz*), en se fondant sur le contrat de coalition. Le gouvernement prévoit par ailleurs de préciser le projet de loi par un règlement (*Mietspiegelverordnung*). Le projet de loi a pour objectif de **renforcer le Mietspiegel qualifié afin qu'il assure une image plus fidèle** du marché du logement. Le projet prévoit **d'améliorer la collecte des données statistiques** en obligeant les locataires et propriétaires à dévoiler le montant du loyer prévu par leur contrat (par opposition au volontariat actuellement en place). En parallèle, entre autres pour réduire les coûts de la collecte de données, la période prise en compte d'observation des loyers serait élargie de 3 à 5 ans (contre 2 ans actuellement). Ce projet de loi a été adopté par le conseil des ministres le 16 décembre 2020 et soumis pour avis au Bundesrat, qui s'est prononcé le 12 février. L'une des principales critiques faites par le Bundesrat consiste en la justification d'une modification du loyer fondée sur la mention de trois **logements comparables** : **le Bundesrat aurait préféré mettre fin** à cette possibilité, ou au moins l'interdire dans les situations où un Mietspiegel qualifié est également disponible. Il appartient désormais au gouvernement d'opérer d'éventuelles modifications, avant une présentation du projet au Bundestag.