

UNE ÉTUDE ISSUE DU PARTENARIAT ENTRE
SCIENCES PO ET LE CRÉDIT FONCIER

Les conditions d'accès à la propriété en Europe et leurs évolutions

FÉVRIER 2018

SciencesPo
LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE
D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

SciencesPo
ÉCOLE URBAINE



CRÉDIT FONCIER

Cette étude a été réalisée par Marine Bourgeois, Chercheure post-doctorale au LIEPP (2017).

Cette étude a été réalisée par le LIEPP (Sciences Po) dans le cadre du partenariat qui lie Sciences Po et le Crédit Foncier. Les opinions qui peuvent être exprimées dans cette étude n'engagent que son auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Crédit Foncier.

Dans le cadre de cette étude, le conseil scientifique était composé de Renaud Epstein et Julie Pollard. Qu'ils soient remerciés pour leur participation.

LES CONDITIONS D'ACCÈS A LA PROPRIÉTÉ EN EUROPE ET LEURS ÉVOLUTIONS

Marine Bourgeois

Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques,
Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po.

INTRODUCTION

L'accession à la propriété mêle des enjeux politiques, économiques et sociaux majeurs, qui animent le débat politique depuis longtemps. De l'appel de Valéry Giscard d'Estaing à rendre les Français "propriétaires de la France" jusqu'à l'objectif affiché par le candidat Nicolas Sarkozy d'atteindre 70 % de propriétaires pendant la campagne présidentielle de 2007, ses usages politiques sont nombreux. Récurrent en France, ce mot d'ordre a également été mobilisé dans des contextes nationaux et historiques variés. Au Royaume-Uni, des mesures de privatisation du parc social ont ainsi été initiées dès le début des années 1980 dans le cadre de la politique thatcherienne du *Right To Buy* (trad. droit à l'achat), permettant aux locataires d'acheter leur logement avec une minoration de prix de plus de 30 %. Combinée à des réductions d'impôt sur les taux d'intérêt hypothécaires, cette politique s'est traduite par la vente de 2,5 millions de logements sociaux à leurs occupants entre 1980 et 2010.

Ces politiques d'accession visent à répondre aux aspirations des ménages¹. Dans l'imaginaire collectif, la propriété est en effet associée à une forme de stabilité sociale, symbole d'un parcours social ascendant pour les classes moyennes et populaires. Elle est une valeur refuge perçue comme particulièrement sûre. Favoriser l'accession à la propriété peut également servir l'objectif de mixité sociale par la diversification des statuts d'occupation. Enfin, le soutien à l'accession peut être analysé d'un point de vue économique comme un appui à l'emploi dans les secteurs de la construction et du bâtiment. Les externalités positives associées au statut de propriétaire n'ont toutefois jamais été rigoureusement démontrées². Le caractère souhaitable ou non du développement de la propriété demeure ainsi très incertain, ce qui contraste avec la force de l'injonction "Tous propriétaires!".

À la fin des années 1990, le taux de propriétaires représentait encore un élément de différenciation important entre les pays d'Europe du Nord et les pays d'Europe du Sud. Les écarts observés se sont progressivement atténués, la propriété prenant le pas sur la location quasiment partout³. La répartition entre propriétaires occupants, locataires du parc social et locataires du parc privé était et demeure très diverse, mais la majorité des politiques du logement a connu une évolution convergente tendant à favoriser le modèle de la propriété. Les données récentes d'Eurostat confirment cette large diffusion de la propriété, y compris dans les pays ayant eu par le passé un important parc locatif public, comme les anciens pays du bloc communiste.

Ce mouvement de fond n'a pas été linéaire. En France par exemple, l'accession à la propriété a connu une accélération notable au cours des Trente glorieuses, suite à la réforme du financement du logement de 1977 (dite "réforme Barre"). La proportion de ménages propriétaires est alors passée de 46,7 % en 1978 à 53,5 % dix ans plus tard. À la fin des années 1980, un ouvrier sur deux était propriétaire de son logement. Durant ces années, le nombre de propriétaires augmentait rapidement, de près de 160 000 chaque année⁴. Au début des années 1990, le recul de l'inflation, l'augmentation des taux d'intérêt et le durcissement des conditions d'accès au crédit ont toutefois marqué un coup d'arrêt dans cette progression et pénalisé les ménages les plus modestes⁵. Au tournant des années 2000, une reprise est constatée : +37 % de propriétaires entre 1998-2002 et 1992-1996, mais celle-ci demeure très sélective et s'opère au détriment des primo-accédants. Malgré la multiplication des dispositifs d'accession sociale à la propriété, la montée des inégalités n'est pas endiguée⁶. La hausse des prix, combinée à la crise des subprimes, conduit enfin à une déconnexion du pouvoir d'achat des ménages et de leur capacité à acquérir un bien. Les jeunes de moins de 35 ans sont les premiers touchés⁷.

Le soutien à la propriété revêt des formes plurielles. Suivant les pays, il repose sur des aides personnelles pour faciliter l'accès au crédit et le remboursement des mensualités (prêts bonifiés pour les primo-accédants, aides personnelles au logement) ou sur des aides aux constructeurs (réductions de taxes et de charges, subventions) (cf. tableau 1). Les politiques d'accession

1- TAFFIN C., « Pourquoi l'on devient propriétaire », *Insee Première*, 1991, n° 124; VORMS B., « Vers un monde de propriétaires ? Politique du logement et statuts d'occupation en France et à l'étranger », *Revue d'économie financière*, 2014, n° 115.

2 - BOZIO A., M. MONNET, et L. ROMANELLO, *Analyse des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété*, 2016.

3 - LOUVOT-RUNOVAT C., « Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location », *Économie et statistique*, 2001, vol. 343; INSEE, *Tableaux de l'économie française*, 2016.

4 - MOUILLART M. et V. VAILLANT, « Regards sur l'accession à la propriété en longue période », *L'Observatoire de l'Immobilier du Crédit Foncier*, mai 2015, n° 89.

5 - TAFFIN C., « L'accession à tout prix », *Économie et statistique*, 1987, vol. 207; TAFFIN C., « Le recul de l'accession sociale », *Économie et statistique*, 1995, vol. 288-289.

6 - BRIANT P., « L'accession à la propriété dans les années 2000 », *Insee Première*, 2010, n° 1291.

7 - MCKEE K., « Young People, Homeownership and Future Welfare », *Housing Studies*, 2012, vol. 27, n° 6, p. 853-862; DRUTA O. et RICHARD R., « Young Adults' Pathways into Homeownership and the Negotiation of Intra-Family Support: A Home, the Ideal Gift », *Sociology*, 2017, vol. 51, n° 4, p. 783-799.

impliquent des acteurs institutionnels divers, publics (hauts fonctionnaires, élus locaux) et privés (établissements de crédit, promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux), nationaux et locaux. La notion même de propriété possède des contours variés. Le bail emphytéotique (*leasehold*), très répandu au Royaume-Uni, beaucoup moins en France, consiste par exemple à séparer la propriété foncière de la propriété immobilière : le propriétaire-bailleur conserve alors la propriété du terrain et des parties communes jusqu'à l'issue du bail⁸. Aux Pays-Bas, *le koop naar wens* permet aux ménages de ne payer qu'une partie de leur logement. Il peut rembourser à tout moment, ou lorsqu'il revend son bien. Le *koop goedkoop* constitue quant à lui un exemple de démembrement entre foncier et bâti. Les acquéreurs achètent le bâti pour environ 75 % de la valeur totale du bien et paient ensuite un loyer pour le foncier, qui augmente progressivement, ce qui leur permet d'assumer les dépenses initiales liées à l'achat du bâti. Ces différents mécanismes favorisent l'accession à la propriété sans aide directe des pouvoirs publics.

L'étude réalisée dans le cadre du partenariat avec le Crédit Foncier de France apporte un éclairage sur ces différents dispositifs et les modèles d'accession qui les sous-tendent. Elle décrit les conditions d'accès à la propriété et leurs évolutions en Europe en s'intéressant aux effets différenciés des chocs exogènes (ralentissement de la conjoncture économique au début des années 1990, crise des subprimes en 2008). Elle explique les différences constatées dans la répartition des statuts d'occupation et les profils des accédants à la propriété. Enfin, elle tire des leçons pour le cas français en repérant les principaux atouts pour le marché de l'accession et les freins au développement de l'accession. Fondée sur la comparaison de six pays européens (l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni), elle propose un panorama synthétique des politiques du logement (cadre légal, dispositifs de soutien à la propriété), des systèmes de crédit immobilier (apport personnel demandé, taux d'intérêt, durée d'emprunt) et des modes de gouvernance des politiques d'accession à la propriété (relations entre gouvernements centraux et locaux notamment). À partir d'une grande diversité de sources et de données, elle saisit les spécificités et la cohérence de chacun des cas nationaux, tout en rendant possible leur comparaison terme à terme.

L'étude distingue quatre ensembles de pays. Composé du Royaume-Uni et des Pays-Bas, le premier groupe identifié se caractérise par une progression spectaculaire de la propriété depuis les années 1980, au détriment du parc public, partiellement vendu à ses occupants, ou du secteur locatif privé. Le second ensemble correspond aux pays d'Europe du Sud, Espagne et Italie, dont le point commun est un faible investissement public dans les politiques du logement, limité à des dispositions fiscales favorables à la propriété. Le cas allemand se distingue des deux groupes précédents par un taux de propriétaires relativement bas, une érosion progressive de son parc public et un développement du secteur locatif privé. La France se caractérise quant à elle par un modèle hybride, encourageant à la fois la propriété et le logement social. Pour expliquer ces variations, quatre facteurs sont mis en évidence : l'état du marché et de l'offre immobilière, la structuration des marchés du logement, les conditions d'accès au crédit immobilier et la gouvernance des politiques du logement. L'étude s'organise suivant ces quatre entrées thématiques et s'achève par une analyse des principaux enseignements retenus pour la France.

Tableau 1. Quelques exemples d'instruments de soutien à l'accession à la propriété en Europe

Royaume-Uni	Incitations fiscales, prêts à taux bonifiés, garanties d'emprunt : <i>shared ownership, shared equity scheme</i> . Aides à la personne.
Pays-Bas	Aides à la personne. Dispositifs d'accession aidée : <i>koopgarant, koop naar wens et koop goedkoop</i> (fragmentation et morcellement bâti/foncier). Montages locaux.
Espagne	Incitations fiscales nombreuses. Pas d'aides à la personne.
Italie	Incitations fiscales nombreuses, prêts à taux bonifiés.
Allemagne	Incitations fiscales, système d'épargne-logement dans le secteur privé, prêts à taux bonifiés dans le secteur aidé, mais déductions fiscales destinées aux propriétaires-occupants moins importantes que celles destinées aux propriétaires-bailleurs. Peu d'aides à la personne.
France	Aides à la pierre : prêts à taux bonifiés pour l'accession (PAP puis PTZ). Aides à la personne : APL. Aides fiscales pour stimuler le locatif privé : Quilès-Méhaignerie, Périssol, baisse du taux de TVA sur les travaux, baisse des droits de mutation, etc.

⁸ VORMS B., « Le recours à l'emphytéose pour l'accession à la propriété : ingénierie financière ou trompe l'œil ? », *Études foncières*, mai-juin 2012, n° 157.

L'ÉTAT DU MARCHÉ ET DE L'OFFRE IMMOBILIÈRE EN EUROPE

C'est en Europe de l'Est que les taux de propriétaires sont les plus élevés (cf. tableau 2). La propriété, comme principal statut d'occupation des ménages, y est le résultat de la vague de privatisations survenue lors du passage à l'économie de marché au début des années 1990. Les pouvoirs publics ont rétabli la propriété privée d'immeubles nationalisés à des niveaux très inférieurs aux prix du marché. La Roumanie détient ainsi le record de ménages propriétaires en Europe (96 %). En Europe du Sud, les taux élevés de propriétaires tiennent davantage aux politiques du logement et à la conception de l'accession à la propriété. Plus qu'ailleurs, être propriétaire est synonyme de réussite sociale et de sécurité. Parmi les cinq pays européens les plus peuplés, c'est l'Espagne qui affiche la part la plus importante de propriétaires, même si celle-ci tend à s'amenuiser depuis la crise des subprimes : de 80 % en 2007, le taux de propriétaires est passé à 78 % en 2013. L'Espagne est suivie de près par l'Italie (73 %). Aux Pays-Bas, le taux de propriétaires n'a cessé d'augmenter depuis la réforme du *Brutering* de 1995 pour atteindre 67 % en 2014. En France, le pourcentage demeure légèrement en deçà de la moyenne européenne (65 %), mais n'a pas diminué depuis 2008. Le Royaume-Uni affiche également un taux de propriétaires avoisinant la barre des 65 %. Avec l'Espagne et l'Italie, il fait néanmoins partie des pays où la part des acquéreurs a le plus diminué ces dernières années. L'Allemagne, enfin, se situe en bas de classement : la part de propriétaires y est particulièrement faible (52 %) – elle n'a dépassé la barre des 50 % qu'en 2013 – sa progression a été plus modérée qu'ailleurs et n'a pas diminué entre 2001 et 2011.

Tableau 2. Les taux de propriétaires et de locataires en Europe

	Taux de propriétaires (en %)	Propriétaires, ni hypothèque, ni prêt en cours	Propriétaires, hypothèque ou prêt en cours	Taux de locataires (en %)	Locataires, loyer au prix du marché	Locataires, loyer à prix réduit ou gratuit
UE 28	69,4	42,5	26,9	30,6	19,7	10,9
Zone euro (19)	66,4	38,3	28,1	33,5	23,0	10,5
Roumanie	96,5	95,6	0,9	3,6	1,2	2,4
Croatie	90,5	85,2	5,3	9,6	2,0	7,6
Lituanie	89,4	81,3	8,1	10,6	1,4	9,2
Bulgarie	82,3	79,5	2,8	17,7	3,1	14,6
Slovaquie	89,2	77,9	11,3	10,7	9,2	1,5
Pologne	83,7	72,8	10,9	16,3	4,5	11,8
Lettonie	80,2	70,4	9,8	19,9	8,7	11,2
Hongrie	86,3	67,6	18,7	13,7	4,8	8,9
Slovénie	76,2	65,4	10,8	23,8	4,8	19,0
Estonie	81,5	62,1	19,4	18,4	3,7	14,7
Grèce	75,1	61,0	14,1	24,9	19,8	5,1
Malte	80,7	60,3	20,4	19,2	2,4	16,8
République tchèque	78,0	59,8	18,2	22,0	16,4	5,6
Italie	72,9	56,1	16,8	27,1	15,4	11,7
Chypre	73,0	52,9	20,1	27,0	12,7	14,3
Espagne	78,2	47,0	31,2	21,8	12,7	9,1
Portugal	74,8	38,3	36,5	25,2	12,7	12,5
Irlande	70,0	36,3	33,7	30,0	14,7	15,3
France	64,1	33,0	31,1	35,9	19,8	16,1
Luxembourg	73,2	30,4	42,8	26,8	21,7	5,1
Finlande	72,7	30,3	42,4	27,3	12,0	15,3
Autriche	55,7	30,0	25,7	44,3	29,6	14,7
Belgique	71,4	29,0	42,4	28,6	19,7	8,9
Royaume-Uni	63,6	27,5	36,1	36,5	18,2	18,3
Allemagne	51,8	25,6	26,2	48,1	39,9	8,2
Danemark	62,7	14,1	48,6	37,4	37,3	0,1
Pays-Bas	67,8	7,70	60,1	32,2	31,7	0,5
Suède	70,6	7,20	63,4	29,4	29,1	0,3

Source : Eurostat.

Après la crise, le volume de transactions immobilières a brutalement chuté partout en Europe : de 47 % entre 2007 et 2008 au Royaume-Uni, de 25 % entre 2007 et 2009 en France, et de 22 % en Italie sur la même période. En 2011, en Espagne, les ventes étaient inférieures de 58 % à leur niveau de 2007. Cette baisse des transactions s'est accompagnée d'une diminution des prix de l'immobilier (avec des variations parfois importantes au niveau local) : -5,8 % entre 2007 et 2011 en Italie, -2,3 % entre 2007 et 2011 en Espagne. Dans ces deux pays, les taux d'intérêt réels ont sensiblement augmenté. En France (+0,3 point) et en Allemagne (+0,5 point), la hausse a été plus modérée. Au Royaume-Uni, les taux ont même baissé, du fait de l'accélération de l'inflation. Les prix ont subi une importante correction (-15 % entre 2007 et 2011) avant de repartir à la hausse en 2012, dans un contexte de baisse du chômage et de mesures gouvernementales facilitant l'accès à la propriété. D'importants écarts entre les prix et le niveau des salaires ont néanmoins persisté, faisant craindre l'apparition d'une nouvelle bulle immobilière au Royaume-Uni : le pourcentage des primo-accédants s'est effondré ; les ménages avec peu d'apport ont été évincés du marché de l'accession et relégués dans le locatif ; les défauts de paiement et les saisies immobilières se sont multipliés. Depuis 2015, une reprise de l'activité est constatée dans certains pays européens. En France, les effets délétères de la crise ont été atténués par la prudence des institutions bancaires : le taux d'apport exigé n'a pas varié et la durée moyenne des prêts a continué d'augmenter. L'effet cumulé de la baisse des taux et de la stabilité des prix a même permis un gain de pouvoir d'achat pour les ménages. Le revenu réel a augmenté. Une hausse de 22 % des transactions immobilières a ainsi été enregistrée dans l'ancien en deux ans, dépassant le niveau d'avant-crise. Dans le neuf, la hausse de la construction constatée en 2015 s'est également confirmée en 2016, par une augmentation de 10 % des logements construits et de 14 % des permis de construire délivrés. Les ventes de maisons individuelles ont, de plus, progressé de 19 % entre 2015 et 2016. En Allemagne, le revenu des ménages a également continué de progresser. Le taux de chômage a diminué. La structure de l'économie allemande, l'abondance de l'offre foncière et l'interventionnisme public sur le marché locatif (encadrement des loyers, protection des locataires) ont permis de maintenir les prix à des niveaux abordables. Combinés à une demande vigoureuse, les taux d'intérêt particulièrement bas des produits d'épargne et de crédits – 1,3 % pour un achat immobilier en moyenne – ont provoqué une hausse des prix. L'intérêt pour l'achat n'y a jamais été aussi vif. Dans cette étude, le panorama statistique réalisé met en évidence la diversité des situations européennes et montre comment la structure des marchés impacte les sensibilités nationales face aux chocs exogènes.

LA STRUCTURATION DES MARCHÉS DU LOGEMENT EUROPÉENS

Les politiques publiques jouent un rôle central dans la structuration des marchés du logement européens. Plusieurs cas peuvent être identifiés, selon que les politiques encouragent l'accès à la propriété (incitations fiscales, de prêts bonifiés, exonération de taxes pour les propriétaires), le développement du parc locatif social (construction de logements sociaux, subventions aux bailleurs sociaux) ou l'extension du secteur locatif privé (protection des locataires, encadrement des loyers). Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les individus ont intérêt à accéder à la propriété dès qu'ils en ont les moyens : les logements sont de bien meilleure qualité sur le marché de l'accès à la propriété que sur le marché locatif, où l'offre réduite est réservée aux ménages les plus modestes. En Italie et en Espagne, la contrainte est plus forte : les logements locatifs sont rares et ne constituent pas une réelle alternative à la propriété. En France et en Allemagne, les ménages ont davantage de choix : en fonction de leurs situations, il peut être plus intéressant pour eux de louer ou d'acheter le logement. Le tableau 3 présente les principales caractéristiques des marchés du logement dans les six pays étudiés. La formation de ces marchés remonte, dans la majorité des cas, à l'après-Seconde Guerre mondiale, période à laquelle l'interventionnisme public en matière de logement s'intensifie. Au cours des décennies suivantes, les politiques du logement vont s'inscrire dans la continuité des premières décisions prises (Espagne et Italie), ou bien vont être marquées par de nets revirements (Royaume-Uni et Pays-Bas), ou encore être le résultat de compromis et d'équilibres délicats entre des coalitions d'acteurs aux intérêts divergents (Allemagne et France). Dans cette étude figurent les principales étapes de la structuration des marchés du logement dans les six pays européens étudiés.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale

Les gouvernements apportent des réponses variées à la pénurie de logements, qui frappe l'Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Certains font le choix de développer leur parc public, quand d'autres investissent dans la promotion immobilière. Cette période est charnière du point de vue des orientations politiques adoptées en matière de logement.

Le gouvernement britannique initie, au sortir de la guerre, d'importants programmes de construction, de rénovation et de réhabilitation, qui étendent le secteur locatif public. Pratiquement inexistant avant la Seconde Guerre mondiale, le logement social représente, dans les années 1960, près de 30 % du parc immobilier. Le blocage des loyers et l'adoption d'une législation plus favorable aux locataires amènent les investisseurs privés à mettre en vente une partie de leurs biens et à délaisser le marché locatif : celui-ci concernait près de 60 % des logements pendant l'entre-deux-guerres, il devient minoritaire en 1964 et ne représente plus que 16 % du stock en 1975. En élargissant l'offre de logements disponibles, les nouvelles constructions contribuent également à la progression du taux de propriétaires. Ainsi, jusqu'au début des années 1980, le Royaume-Uni développe le logement public tout en soutenant l'accès à la propriété. Aux Pays-Bas, l'effort d'après-guerre se porte plus nettement sur la construction de logements sociaux. De nombreuses subventions publiques sont accordées aux opérateurs du secteur (les *wonincorporaties*), si bien que dans certaines grandes villes, le logement social représente plus de la moitié du parc immobilier. En parallèle, l'accès à la propriété est également encouragé par plusieurs dispositifs : des déductions pour les intérêts hypothécaires ou des subventions à l'achat. Mais leurs effets restent limités. À partir des années 1970, les pouvoirs publics vont chercher à stimuler l'offre de logements abordables, en soutenant le secteur locatif comme la propriété privée. En France, les deux volets de la politique du logement font l'objet d'investissements. L'État finance de grands programmes de logements sociaux en périphérie des villes, tout en apportant son soutien aux constructeurs en série pour la promotion d'habitats pavillonnaires bon marché : c'est l'épisode des Chalandonnettes destinées à loger les classes populaires. Il encourage la construction privée par un système de prêts spéciaux du Crédit Foncier et par les Logécos (logements économiques et familiaux, financés par des prêts bonifiés pouvant couvrir jusqu'à 70 % de leur prix) entre 1953 et 1963. De façon plus marginale, les organismes HLM produisent des logements destinés à l'accès à la propriété. Entre 1955 et 1963, le taux de propriétaires progresse ainsi de 35 % à 43 %. Il devient majoritaire en 1982. La création du marché hypothécaire, au milieu des années 1960, et l'introduction des techniques du crédit immobilier aux particuliers accompagnent cette progression. En Espagne et en Italie, le modèle de la propriété privée a toujours été dominant. Dès l'entre-deux-guerres, des aides fiscales, des prêts et des subventions publiques venaient stimuler la construction de logements et l'accès à la propriété. En Espagne, les logements construits pouvaient être mis en location avec certaines limites sur le montant des loyers, ou vendus sans aucune contrainte sur le prix de vente. Ce système d'incitations-contraintes a fortement contribué à la progression rapide du taux de propriétaires. Les politiques du logement ont ensuite servi à soutenir l'activité de promoteurs, dont les capitaux propres n'étaient pas toujours suffisants pour se lancer dans de nouvelles opérations. En 1991, 78,4 % des Espagnols étaient propriétaires de leur logement contre seulement 15 % de locataires. En Italie, des mesures emblématiques ont également favorisé le développement de la propriété. C'est le cas du *riscatto* notamment qui permet à un locataire de devenir propriétaire de son logement, après une période donnée de location. Le parc de logement public, constitué pendant la période fasciste, est dans le même temps considérablement réduit. La mise en œuvre de la politique du logement social est décentralisée. Les crédits accordés par le gouvernement italien pour ces programmes ont été supprimés. Au final, moins de 5 % des Italiens vivent aujourd'hui dans le parc public. En Allemagne, l'État apporte son soutien à la construction et à la réhabilitation dès la fin de la guerre. En échange de subventions et d'exonérations d'impôts, il obtient des professionnels du secteur qu'ils s'engagent à assurer une gestion sociale de leur patrimoine pendant une période déterminée. L'accès au logement est donc régulé en fonction de plafonds de revenus et de loyers. L'écart entre les sommes perçues et le coût réel de la location est comblé par la subvention publique. Après l'expiration de cet engagement, les propriétaires sont libres de louer le bien ou de le vendre au prix du marché. La location est souvent préférée à la vente. Combinés à une réglementation très favorable aux locataires (baux à durée indéterminée et héréditaire, hausse des loyers strictement réglementée), les dispositifs de soutien à la propriété n'ont donc pas eu les effets escomptés, mais ont plutôt contribué à consolider le marché locatif.

Le tournant des années 1980

Au cours des années 1980, les restrictions budgétaires conduisent les États à se désengager de bon nombre de secteurs. Au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Allemagne, une part conséquente du parc de logements publics est ainsi privatisée. En France, le passage des aides à la pierre aux aides à la personne marque une étape décisive. En Espagne et en Italie, le changement de conjoncture économique ne remet pas en cause les orientations prises au sortir de la guerre.

Par le *Housing Act* de 1980, Margaret Thatcher lance le *Right to buy* et le principe de la microprivatisation : les ménages peuvent acheter leur logement social en bénéficiant de conditions particulièrement attractives. Si le locataire est installé dans les lieux depuis au moins trois ans, il peut bénéficier d'une remise de 33 % du prix du marché, augmentée d'un point par année d'occupation. Le *Housing Act* de 1984 réduit à deux ans l'obligation de résidence et fait passer l'abattement maximal de 50 à 60 %. À partir de 1987, les appartements sociaux peuvent être vendus à 30 % du prix du marché. En 1982, 200 000 logements étaient vendus via le *Right to Buy*. Ils étaient plus de 1 million en 1987. En parallèle, les investissements des autorités locales ont chuté : d'une moyenne annuelle de 125 000 logements sociaux construits pendant les années soixante-dix, ils sont passés à 31 300 logements construits dans les années quatre-vingt. La rigueur budgétaire et le désendettement public ont motivé ces choix. Les recettes tirées des privatisations ont représenté 30 milliards de livres sur la décennie, mais n'ont pu être réinvesties qu'à hauteur de 25 %, les 75 % restants servant au remboursement de la dette. Ici, l'expansion de la dette s'est donc faite au détriment du parc locatif social. Aux Pays-Bas, la réforme du *Brutering*, mise en œuvre à partir de 1995, inscrit le pays dans une trajectoire similaire. En effet, en entérinant l'autonomie financière des opérateurs de logements sociaux, cette nouvelle législation leur enlève la possibilité de bénéficier de subventions publiques. Les professionnels du logement se voient ainsi contraints de vendre une part de leur patrimoine pour se financer et se développer. Ils ne disposent plus du concours financier des pouvoirs publics, mais obtiennent en revanche des taux d'emprunt avantageux sur le marché des capitaux. En France, une progression du taux de propriétaires toute aussi importante est enregistrée dans les années 1980 : il augmente de près de cinq points entre 1978 et 1984, passant de 46,7 % à 51,2 %⁹. Cette hausse prend appui sur la réforme des aides au logement de 1977. Initiée par Raymond Barre, cette loi réduit considérablement la part des aides à la pierre destinées aux promoteurs immobiliers, au profit des aides à la personne destinées aux ménages. Le taux de subvention publique pour la construction neuve passe ainsi de 20 à 12 %. S'opère un glissement d'une régulation focalisée sur l'offre de logement vers une régulation fondée sur les bénéficiaires de l'action publique. Les classes moyennes et les franges les plus aisées de la classe ouvrière profitent de ces aides pour quitter le logement social et se tourner massivement vers l'accession à la propriété. Par rapport aux deux situations précédentes, la hausse du taux de propriétaires ne s'est pas faite, en France, au prix d'une réduction du patrimoine HLM, mais d'une paupérisation de son peuplement. Bien qu'ayant un modèle atypique, fondé sur une part importante de logements de qualité en accession, l'Allemagne n'a pas non plus échappé au mouvement de privatisation de son parc public. De nombreuses communes possédant des sociétés de logement social se sont débarrassées de leur patrimoine. La municipalité de Berlin possédait par exemple 480 000 logements communaux en 1993 ; 200 000 d'entre-eux ont été vendus depuis. À l'échelle du pays, 1,6 millions de logements, soit la moitié du parc public, ont été cédés en dix ans. L'objectif affiché par le ministère français du Logement de 40 000 logements HLM vendus chaque année, c'est-à-dire 1 % du parc existant, paraît bien pâle face à cette "performance" allemande. L'argument majeur invoqué pour légitimer ces ventes est la nécessité de désendetter les communes. Au sous-financement chronique dont souffrent beaucoup de collectivités allemandes, s'ajoutent les difficultés économiques et sociales liées à la réunification que doivent assumer les villes de l'Est : le coût des restitutions et des indemnités des propriétés "socialisées" au temps de la RDA se double de la difficulté à endiguer l'hémorragie démographique et économique vers l'Ouest. Or, les perspectives ouvertes par la privatisation du logement public sont alléchantes. La municipalité de Dresde est ainsi parvenue à ramener ses comptes à l'équilibre en 2006 en cédant pour 1,7 milliard d'euros à un fond américain sa société de logement communal. C'est la première ville allemande à avoir privatisé 100 % de son parc de logements. L'effritement du parc de logements publics ne remet toutefois pas en cause la force de son marché locatif privé, toujours très avantageux compte tenu de la législation allemande sur les rapports locatifs. En Espagne et en Italie, les choix effectués au sortir de la guerre sont consolidés.

Les oscillations du marché immobilier : entre crises et reprises

Au début des années 1990, le recul de l'inflation et l'augmentation des taux d'intérêt nominaux des prêts immobiliers pénalisent lourdement les ménages les plus modestes. En 2008, le choc de la crise déstabilise les marchés immobiliers et ouvre de nouvelles réflexions sur la nécessité de politiques du logement plus équilibrées.

Au Royaume-Uni, le retour des travaillistes au pouvoir s'est traduit par le lancement de vastes programmes de constructions. Soutenu par la hausse des aides à la pierre, le rythme de production dépasse les 200 000 nouveaux logements par an en 2003. La crise des subprimes marque cependant un important coup d'arrêt à l'expansion de la propriété. En 2016, le taux de propriétaires est de 63,8 % : c'est le taux le plus bas depuis 1986, après un pic atteint en 2003 (70,8 %). De nombreux chantiers sont interrompus. L'augmentation des taux et la baisse des prix accentuent la pression sur les ménages fragilisés : 130 000 logements sont saisis entre 2007 et 2009. Pour aider les familles menacées, le gouvernement britannique injecte 230 millions d'euros dans le *Mortgage Rescue Scheme* entre 2008 et 2010. Pour limiter les dépenses publiques, David Cameron

9 - HOUARD N., "Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'Etat-providence ?", Revue de l'OFCE, 2013, vol. 2, n° 128, p. 49-72.

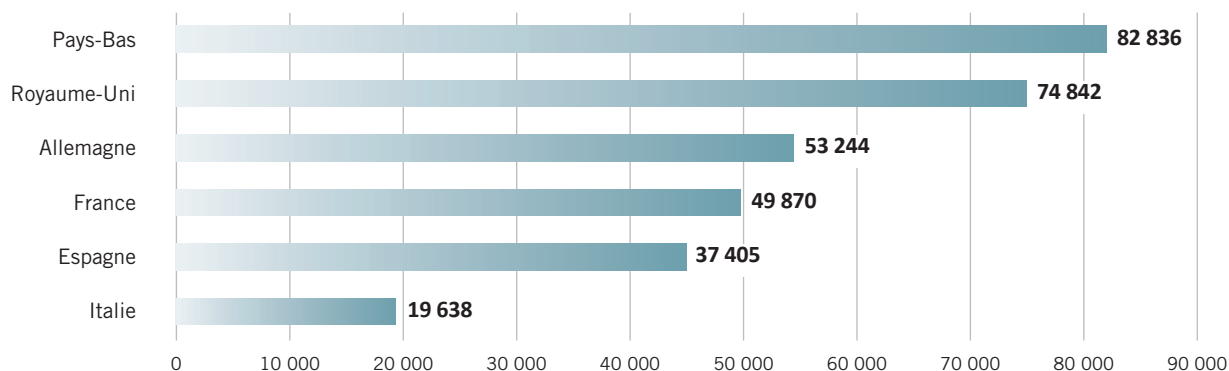
impulse ensuite une politique conservatrice de logement, centrée l'accèsion et le démantèlement du parc public. La dynamique initiée dans les années 1980 connaît alors un second souffle. Les subventions directes sont diminuées. La primo-accession est encouragée par plusieurs dispositifs: le *Help To Buy* (2013) et le *Starters Homes* (2015). Il est notamment demandé aux collectivités locales qu'elles proposent une part significative de leurs logements à un prix d'au moins 20 % inférieurs au prix du marché. Celui-ci est plafonné à 450 000 livres à Londres et à 250 000 livres dans le reste du pays. L'affaiblissement du secteur locatif social est, en outre, amplifié par l'annonce de fortes augmentations de loyers (*Pay to Stay*, 2015): avant 2010, ceux-ci s'établissaient à 60-65 % du prix du marché; aujourd'hui, ils atteignent 80 % du prix du marché (*affordable rent regime*). Ces hausses visent à encourager le départ des locataires les mieux dotés. Elles participent dans le même temps à un recentrage du parc public sur les populations les plus défavorisées. Le budget consacré au logement est finalement passé de 43,2 milliards d'euros en 2009-2010 à 14,4 milliards d'euros en 2015-2016. Aucun autre secteur n'a vu son budget contribuer autant au redressement des finances publiques du pays. Les Pays-Bas connaissent le même phénomène de résidualisation de son parc public¹⁰. D'une conception universaliste s'adressant à tous, le logement social hollandais est désormais régi par une approche généraliste ciblée sur des groupes sociaux spécifiques. Depuis le *Housing Act* de 2015, il est en effet demandé aux bailleurs sociaux qu'ils attribuent au moins 90 % de leurs logements vacants à des ménages dont le revenu annuel est inférieur à 33 000 euros. Au nom de la mixité sociale, les 10 % restants peuvent être octroyés à des individus aux revenus plus élevés, qui rencontrent néanmoins des difficultés à se loger. Au 1^{er} janvier 2011, seuls 41 % des ménages étaient ainsi éligibles au logement social. En parallèle, les locataires qui perçoivent plus de 43 000 euros par an ont vu leur loyer augmenter plus rapidement que le taux d'inflation. Les Pays-Bas ont connu la plus forte croissance du taux de propriétaires en Europe au cours des années 2000. La crise de 2008 y a certes marqué un frein – le nombre de ventes a fortement diminué – mais une reprise est constatée depuis 2014, attirant de nouveaux investisseurs locaux et étrangers. Perçue comme un symbole de réussite, la propriété y demeure globalement plus attractive que la location (sauf dans les grandes villes). Pour contenir les dépenses publiques, le gouvernement français a quant à lui supprimé le système des prêts d'accèsion à la propriété instauré en 1977, et l'a remplacé par celui des prêts à taux zéro en 1995. À la fin de la décennie, l'amélioration du contexte socio-économique a permis une reprise de l'accèsion à la propriété, mais celle-ci est restée plus sélective. La part des accédants aidés n'a cessé de reculer. Au début des années 2000, le mot d'ordre "tous propriétaires" s'est peu à peu effacé au profit d'un objectif d'accèsion sociale à la propriété. Dans cette perspective, plusieurs mesures ont été adoptées pour encourager l'accèsion des plus modestes: la maison à 100 000 euros, le Pass foncier, la location-accession ou le prêt à taux zéro doublé. Du fait de leur complexité et de leur coût, l'efficacité de ces dispositifs s'est toutefois révélée limitée: la durée de vie de certains d'entre eux et le nombre d'acteurs important qu'ils impliquaient – à informer et à former – n'ont pas permis d'atteindre une réelle "allure de croisière". Les inégalités économiques devant les chances d'accéder à la propriété plutôt que de louer se sont renforcées, les 10 % les plus pauvres étant de plus en plus souvent placés en marge de l'accèsion. L'Espagne et l'Italie, ensuite, font partie des pays où l'augmentation des prix immobiliers a été la plus forte. Côté espagnol, le taux de variation annuel se situait en 2000 autour de 4,9 % alors que la moyenne européenne était de 3,2 %. Les mesures mises en œuvre par le gouvernement central, comme par les Communautés autonomes, pour encourager la propriété n'ont pas été accompagnées d'une politique de contrôle des dépenses publiques pour garantir le bon usage des aides allouées et éviter les phénomènes de spéculation. Dans de nombreuses opérations, les logements protégés ont été vendus au prix des logements libres moyennant des dessous-de-table ou des arrangements illicites, qui ont permis aux vendeurs d'obtenir des plus-values considérables. À ce type de problèmes s'est ajoutée l'utilisation des systèmes d'aides au logement pour financer l'achat de résidences secondaires ou de logements d'investissement. Le décalage s'est ainsi creusé entre, d'un côté, une forte augmentation de logements vacants et de résidences secondaires, de l'autre, les difficultés rencontrées par une fraction croissante de la population pour accéder au logement. Les politiques menées ont également conduit à une très faible proportion de logements publics en location. Au milieu des années 1990, le gouvernement espagnol a cherché à rectifier le tir en adoptant une législation plus favorable aux locataires. Mais ces dispositions ont été très mal reçues par les bailleurs, qui ont parfois préféré laisser leurs logements vides ou les vendre, plutôt que de les mettre en location. La crise de 2008 a marqué un violent coup d'arrêt à la progression du taux de propriétaires. Par contraste, le marché locatif a rencontré un certain succès, notamment auprès des plus jeunes. Cela s'explique par le durcissement des conditions d'accès au crédit et l'adoption de nouveaux dispositifs en faveur de la location (plan pour le logement 2013-2016). Après s'être violemment effondrés entre 2008 et 2013, les secteurs de l'immobilier et de la construction sont repartis à la hausse à partir de 2014, dans un contexte de reprise économique: en deux ans, les prix de l'immobilier ont crû de 7 % et le volume de transactions de 33 %. La crise a également suscité des réflexions autour de nouvelles formes de propriété expérimentées localement, comme les contrats de location-achat (*arrendamiento con opcion a compra*), comparables au *leasehold* britannique. De son côté, l'État allemand n'a jamais rien entrepris pour faire de l'Allemagne un pays de propriétaires: il n'y a pas eu de politique volontariste concernant l'accèsion à la propriété, ce qui a atténué les effets de la crise de 2008.

10 - HOUARD N., "Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'Etat-providence ?", Revue de l'OFCE, 2013, vol. 2, n° 128, p. 49-72.

LES CONDITIONS D'ACCÈS AU CRÉDIT IMMOBILIER

Les systèmes de crédit présentent des différences significatives en Europe, qui influent également sur les conditions d'acquisition des logements. Important dans les pays d'Europe du Nord – il s'établit à 82 525 euros au Royaume-Uni et à 81 433 euros aux Pays-Bas (moyenne UE = 41 099 euros) – l'encours de crédit immobilier par ménage propriétaire est beaucoup plus faible dans les pays d'Europe du Sud – 38 433 euros en Espagne et 19 216 euros en Italie. La France est dans une position médiane, avec un encours de crédit immobilier par ménage propriétaire égal à 47 096 euros (cf. graphique).

Graphique. Encours de crédits immobiliers par ménages propriétaires (en euros)



Source : Crédit Foncier de France, mai 2017.

Au début des années 2000, les conditions de financement des ménages étaient très favorables. Face à la forte demande et l'augmentation des prix immobiliers, soutenues par l'évolution des revenus, la faiblesse des taux d'intérêt hypothécaires et/ou le dynamisme de la démographie, les banques ont utilisé divers mécanismes pour solvabiliser les ménages : hausse de la durée d'emprunt, recours aux crédits à taux variables, baisse de l'apport personnel exigé pour l'achat, etc. Après la crise de 2008, les défaillances liées à l'insolvabilité des emprunteurs ont été plus ou moins importantes suivant les pays. En France, le niveau de sinistralité, particulièrement bas, n'a pratiquement pas augmenté. Il a connu en revanche une forte hausse en Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, où le phénomène de *negative equity*¹¹ a été massif. Fin 2016, les encours de crédits immobiliers s'élevaient à 6 150 milliards d'euros, soit une hausse annuelle de 3,1 %, et de 9 % sur les cinq dernières années (2011-2016). Ce montant représente 88 % des crédits souscrits par les ménages et 40 700 euros en moyenne par ménage propriétaire en Europe. C'est en Europe du Nord (Danemark, Finlande, Irlande, Royaume-Uni et Suède) que les ménages sont les plus endettés (34 % du total des crédits immobiliers en Europe), ce qui s'explique par le dynamisme des marchés et une fiscalité favorable au crédit. En Allemagne, en France et aux Pays-Bas, l'encours moyen par ménage propriétaire est de 54 405 euros, soit 34 % de plus que la moyenne européenne. En Espagne et en Italie, l'endettement est globalement moindre (33 % de moins que la moyenne européenne, un niveau qui s'explique par les conséquences de la dernière crise économique, ainsi que par le rôle joué par la famille dans le financement des ménages). L'organisation des différentes filières de crédit et leur environnement juridique (le type, le montant et la durée des prêts accordés, ainsi que les garanties exigées) expliquent ces disparités. Strictes en France et en Allemagne (où un minimum de 20 % d'apport personnel est régulièrement demandé par les banques pour l'acquisition du logement), elles sont beaucoup plus souples aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Espagne, où elles ont permis et accompagné le boom de l'accession à la propriété dans les années 1990 (cf. encadré).

11 - On parle de *negative equity*, ou de situation de capital négatif, lorsqu'avec le retournement des prix, la dette des accédants est supérieure à la valeur de revente de leur logement.

Encadré. L'accès au crédit en Europe : l'exemple britannique

Le crédit immobilier britannique est exclusivement hypothécaire : c'est le système du *mortgage* octroyé historiquement par les sociétés de crédit immobilier (*building societies*) et, depuis le début des années 1980, par les banques. Contrairement au système français où le crédit immobilier est à taux fixe garanti par une caution, le crédit y est majoritairement à taux variable : les renégociations des prêts sont courantes et peu coûteuses. La durée initiale du prêt est toujours plus longue et supérieure à vingt ans. Outre-Manche, le crédit hypothécaire est garanti par une hypothèque sur le bien immobilier. L'attention de l'organisme prêteur se porte moins qu'en France sur les revenus de la personne et sa solvabilité que sur la valeur de son bien : il s'agit d'un crédit à la pierre et non d'un crédit à la personne. L'exigence de fonds propres est également réduite. Une conséquence directe de ce système est la possibilité d'accéder à la propriété pour une population plus large, plus modeste et moins stable sur le marché du travail qu'en France. Cela rend également les ménages britanniques plus sensibles aux évolutions du cycle immobilier : s'ils permettent un accès plus diffus à la propriété, ces mécanismes de crédit immobilier s'accompagnent aussi de risques accrus. La crise immobilière du début des années 1990 a néanmoins induit une hausse de la régulation du marché hypothécaire par l'organisme *Financial Service Authority*. L'utilisation du *credit scoring*, utilisé par 47 % des prêteurs en 2007 contre 10 % seulement en 2000, s'inscrit dans cette perspective.

De ces différents systèmes de crédit découlent des sensibilités différentes à la crise de 2008 : au Royaume-Uni et en Espagne, le nombre d'accédants surendettés et menacés de saisie a rapidement augmenté. En 2008, le *council of mortgage lenders* comptabilise ainsi près de 40 000 saisies immobilières et plus de 12 000 pour le premier trimestre 2009. Si l'Italie suit une trajectoire assez proche de celle de l'Espagne, le recours à l'emprunt bancaire y est toutefois beaucoup moins systématique. La patrimonialisation du système italien – c'est-à-dire le rôle central qu'y jouent les transferts intergénérationnels et la famille – a eu pour effet de protéger les ménages des risques de défaut de paiement. Après la crise de 2008, plusieurs leçons ont été tirées. Les gouvernements ont rendu plus restrictif l'accès au crédit. En Espagne, le *loan-to-value* (ou LTV¹²) moyen est passé de 64 % en 2007 à 57,5 % en 2009, tandis que la part des LTV supérieurs à 80 % a diminué de 4 points entre 2002-2006 et 2007-2011. Après un pic à 28 ans en 2007, la durée d'emprunt a été ramenée à 25 ans en 2011. D'après le *Consejo Judicial del Notariado*, moins de quatre achats sur dix étaient financés par un prêt en 2012 contre plus de six achats sur dix au début des années 2000. Au Royaume-Uni, le LTV moyen a moins baissé (-1,5 point entre 2002-2006 et 2007-2011), mais les banques ont modifié leur structure pour se protéger de la baisse des prix : la part des prêts avec des LTV supérieurs à 90 % est ainsi passée de 14 % en 2007 à 2 % en 2009, et n'a pas varié depuis. Aux Pays-Bas, les prêts hypothécaires d'un montant supérieur à 50 % de la valeur du bien ont été interdits. Durant cette période, seule la France est restée à l'écart de ce resserrement du crédit : le taux d'apport exigé par les banques n'a pas varié et la durée moyenne des prêts a continué d'augmenter. L'effet cumulé de la baisse taux (divisés par 2,5 entre 2008 et 2016) et de la stabilité des prix (+1 % entre 2008 et le premier semestre 2016) a permis un gain de pouvoir d'achat de 29 % pour les ménages.

12 - Le LTV correspond au ratio d'emprunt par rapport à la valeur totale du bien

LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES DU LOGEMENT

Les modalités de gouvernance des politiques du logement, enfin, contribuent à expliquer les variations des taux de propriétaires en Europe. Selon les configurations nationales, l'interventionnisme étatique est, en effet, plus ou moins fort. Le rôle des collectivités territoriales est plus ou moins important dans des systèmes institutionnels parfois très décentralisés (Pays-Bas, Allemagne, Italie) et/ou qui accordent une place plus centrale aux acteurs privés (Royaume-Uni, Espagne). Au Royaume-Uni par exemple, les ministères du Logement (*Department for Communities and Local Government*) et des Affaires sociales (*Department of Social Security*) se partagent le pilotage des politiques de soutien à la propriété. Ce sont néanmoins les acteurs locaux qui définissent eux-mêmes leurs objectifs. Les agences de développement régional (*Regional Development Agencies*) qui s'occupaient auparavant de définir les politiques du logement et de coordonner l'action des collectivités ont été démantelées, sauf à Londres où la *Greater London Authority* continue de fixer les objectifs de nouvelles constructions. Au cours des années 1980, les *housing associations* sont devenues les seules bénéficiaires des subventions de l'Etat et se sont substituées aux collectivités comme opérateurs de logement social. Les promoteurs immobiliers ont été placés sur un pied d'égalité avec les opérateurs historiques du logement social et bénéficient désormais, comme eux, d'aides publiques pour développer l'offre locative abordable. Le gouvernement britannique organise en surplomb la mise en concurrence de ces acteurs, incités pour les uns à vendre une partie de leur patrimoine, pour les autres à développer l'offre de logements. En Espagne, les promoteurs jouent un rôle encore plus décisif face à des villes disposant théoriquement de compétences étendues en matière d'aménagement et d'urbanisme (délivrance des permis de construire, qualification des sols), mais dont les ressources se révèlent en pratique trop faibles pour peser dans le partenariat local. Ainsi, il n'est pas rare que les promoteurs immobiliers achètent des terrains non urbanisables (*rústico*) et œuvrent afin d'en obtenir la qualification. Une fois qualifiés, ils revendent les terrains en réalisant une plus-value qui peut être considérable. Ce mécanisme a été à l'origine de nombreuses dérives de l'urbanisation espagnole. Sans même parler de corruption, il s'avère qu'en qualifiant des terrains d'urbanisables, les villes peuvent espérer accroître les ressources dont elles disposent, notamment parce qu'elles perçoivent des impôts et des taxes, ce qui peut les rendre dépendantes des promoteurs immobiliers. Dans certaines communautés autonomes (Valence par exemple), la législation urbanistique prévoit la possibilité d'une gestion directe de l'urbanisation par les acteurs privés. Un promoteur peut présenter un projet précis de promotion immobilière pour un terrain donné à la commune sans en être nécessairement le propriétaire. Si son projet est accepté par la ville, celle-ci peut lui déléguer ses compétences publiques en matière d'urbanisme pour la zone urbaine en question : il acquiert alors le statut d'*agente público urbanizador*. En France, le poids des collectivités est amené à se renforcer pour diversifier l'offre et fluidifier les parcours résidentiels. Après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui encourage le développement des aides locales à l'accession sociale, une vingtaine de départements, de communes et d'intercommunalités ont en effet lancé leurs propres programmes d'accession à la propriété. Ceux-ci prennent des formes diverses. Les aides directes ciblent, suivant les cas, le neuf (40 % des collectivités), l'ancien (22 %) ou les deux secteurs (38 %)¹³. Les aides directes aux ménages peuvent être subordonnées à l'obtention d'un prêt à taux zéro (PTZ) ou s'inscrire dans une opération de prêt social location accession (PSLA). Des prêts à taux zéro ou à taux faible, ainsi que des subventions (de 2 000 à 5 000 euros en général) peuvent également être alloués sans ce type d'obligation, ou avec des conditions spécifiques (localisation, rénovation énergétique, etc.). La ville de Paris, par exemple, a adossé son Prêt Paris Logement à taux zéro aux critères du PLS de 2004, plus favorables que ceux du PTZ +. Ainsi, en 2014, dans la capitale, les bénéficiaires du PPL ont été beaucoup plus nombreux que ceux du PTZ. Des aides indirectes visant à soutenir la production de logements abordables en minorant les coûts fonciers peuvent aussi être développées localement. Les collectivités ont en effet la possibilité de constituer des réserves foncières et de céder des terrains à prix réduit aux aménageurs publics pour la construction de logements sociaux ou en accession sociale. Le coût de ce portage foncier est plus élevé dans les zones tendues ; il peut également être transféré à des établissements publics fonciers. Au-delà de ces instruments de type réglementaire, et même lorsqu'elles n'ont pas les moyens de réglementer le foncier, les collectivités cherchent à peser sur les coûts de l'accession sociale en recourant à un urbanisme négocié.

13 - COUR DES COMPTES, Les aides personnelles au logement. Communication à la commission des finances du Sénat, 2015.

QUELLES LEÇONS POUR LE CAS FRANÇAIS ?

Au terme de cette étude, l'analyse comparative permet d'identifier trois éléments favorables à l'expansion du marché de l'accession. Le premier renvoie volontarisme au politique, à l'équilibre des marchés immobiliers et à la répartition de l'offre entre logements locatifs et logements en accession. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les politiques du *Right to Buy* et du *Brutering* se sont révélées particulièrement efficaces pour développer le modèle de la propriété. À l'inverse, l'Allemagne n'a jamais été un pays de propriétaires. En soutenant le développement du secteur locatif, les gouvernements successifs ont néanmoins produit un marché équilibré, qui s'est révélé solide face aux chocs exogènes. Ainsi, tandis que la majorité des pays européens enregistrait un ralentissement voire une diminution de leurs taux de propriétaires, l'Allemagne a connu un sursaut en faveur de l'accession après 2008. Des systèmes plus déséquilibrés, comme en Espagne, sont finalement plus sensibles aux oscillations de la conjoncture économique. Les conditions d'octroi des crédits immobiliers, ensuite, peuvent favoriser ou, au contraire, entraver la progression des taux de propriétaires. En France, les banques sont prudentes sans être rigides : elles limitent l'endettement des ménages sans empêcher le développement de la propriété. Les dispositifs pour solvabiliser les ménages acquéreurs jouent à cet égard un rôle crucial pour encourager la primo-accession. Enfin, le partenariat entre promoteurs et collectivités locales peut constituer un atout majeur, notamment au moment de la qualification des sols – comme le montre l'exemple espagnol – ou de la délivrance des permis de construire : selon les relations entretenues avec les collectivités, la construction sera plus ou moins facilitée.

Pour comprendre la faible progression du taux de propriétaires en France, deux freins complémentaires peuvent être évoqués. Le premier est d'ordre fiscal. Les droits d'enregistrement sur les ventes d'immeubles (ou droits de mutation à titre onéreux) s'appliquent à tous les immeubles par nature (logements, locaux professionnels ou commerciaux, terrains, etc.), aux droits afférents (usufruit, nue-propriété), ainsi qu'à certains titres de société. Leur montant se décompose en plusieurs droits proportionnels perçus par l'Etat, le département et la commune concernés : une taxe départementale théoriquement fixée à 3,80 %, mais qui a été portée à 4,5 % par la quasi-totalité des départements ; une taxe communale au taux de 1,20 % et une taxe nationale égale à 2,37 % du montant du droit départemental. Les droits de mutation de type fiscal atteignent donc 5,8 %, auxquels il faut encore ajouter les honoraires du notaire et les frais annexes. En moyenne, on estime que les frais d'acquisition dans l'ancien représentent entre 7 et 8 % du prix d'achat ; dans le neuf, la fiscalité représente en France 27 % de la valeur du bien, soit 12,5 points de plus que la moyenne des autres pays étudiés, une fiscalité quasiment trois fois plus lourde que celle pratiquée en Allemagne. Il faudrait en moyenne entre 6 et 7 ans pour neutraliser les droits de mutation, sauf sur les marchés les plus tendus. Ces coûts sont parmi les plus importants d'Europe. Seule la Belgique a institué des droits encore plus élevés à 14,4 %. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, l'équivalent des droits de mutation sont de 2 %. Les Italiens sont prélevés à hauteur de 3,5 % et les Allemands de 6 %. Cela pèse fortement sur la mobilité des ménages et la fluidité du marché. Les règles d'urbanisme et le poids des collectivités dans le partenariat local peuvent, ensuite, constituer un frein au développement de l'accession à la propriété. Si les municipalités disposent quasiment partout en Europe de la compétence de délivrer les permis de construire et d'élaborer les documents de planification, l'étude montre qu'elles disposent de marges de manœuvre variées dans la conduite des opérations. Contrairement au cas espagnol, les coalitions sont aujourd'hui dominées, dans les villes françaises, par des acteurs politiques qui disposent d'un large éventail de dispositifs formels (fiscalité, intervention d'opérateurs propres, outils urbanistiques tels que les zones d'aménagement concerté par exemple, qui permettent d'avoir une prise directe sur la quantité de logements et de bureaux construits, de lancer des programmes d'ampleur en combinant sur un même site l'intervention de promoteurs privés et d'organismes de logement social) et informels pour orienter la construction par les promoteurs immobiliers privés et conserver in fine la maîtrise du peuplement de leur territoire¹⁴. Au-delà de la maîtrise du sol, les mairies peuvent également être en possession de foncier public. Dans certains cas, elles font valoir des impératifs nationaux pour contrôler l'action des promoteurs. La référence à l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 s'inscrit dans cette perspective : il est invoqué lorsque les promoteurs sont priés d'intégrer une certaine proportion de logements sociaux dans leurs projets. Ces instruments oscillent entre incitations et contraintes, et peuvent s'accompagner de contreparties fiscales notamment¹⁵. Plusieurs objectifs sont visés : il peut s'agir de conserver la maîtrise des prix pour lutte contre la spéculation via une politique d'encadrement des prix des terrains à construire ; il peut aussi être question d'imposer la réalisation d'un quota de logements sociaux dans une opération immobilière donnée, ou d'obtenir un droit de regard sur la clientèle ciblée.

14 - DESAGE F. "Un peuplement de qualité". Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète", Gouvernement et action publique, 2016, vol. 3, n° 3, p. 83-112.

15 - POLLARD J., Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, Paris, 2009.

RÉFÉRENCES CITÉES

- BOSVIEUX J., "Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux mais prudents", *Économie et statistique*, 2005, vol. 381-382.
- BOZIO A., M. MONNET, et L. ROMANELLO, *Analyse des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété*, 2016.
- BRIANT P., "L'accession à la propriété dans les années 2000", *Insee Première*, 2010, n° 1291.
- COUR DES COMPTES, Les aides personnelles au logement. *Communication à la commission des finances du Sénat*, 2015.
- CREDIT FONCIER DE FRANCE, "Les marchés européens du crédit immobilier résidentiel en 2016", Mai 2017.
- DESAGE F., "Un peuplement de qualité. Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète", *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 3, n° 3, p. 83-112.
- DRUTA O. et RONALD RICHARD, "Young Adults' Pathways into Homeownership and the Negotiation of Intra-Family Support: A Home, the Ideal Gift", *Sociology*, 2017, vol. 51, n° 4, p. 783-799.
- HOUARD N., "Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'Etat-providence ?", *Revue de l'OFCE*, 2013, vol. 2, n° 128, p. 49-72.
- INSEE, *Tableaux de l'économie française*, 2016.
- LAMBERT A., "Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire", Paris, Seuil, 2015.
- LOUVOT-RUNOVAT C., "Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location", *Économie et statistique*, 2001, vol. 343.
- MCKEE K., "Young People, Homeownership and Future Welfare", *Housing Studies*, 2012, vol. 27, n° 6, p. 853-862.
- MOUILLART M. et V. VAILLANT, "Regards sur l'accession à la propriété en longue période", *L'Observatoire de l'Immobilier du Crédit Foncier*, mai 2015, n° 89.
- POLLARD J., *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, IEP de Paris, Paris, 2009.
- TAFFIN C., "Le recul de l'accession sociale", *Économie et statistique*, 1995, vol. 288-289.
- TAFFIN C., "Pourquoi l'on devient propriétaire", *Insee Première*, 1991, n° 124.
- TAFFIN C., "L'accession à tout prix", *Économie et statistique*, 1987, vol. 207.
- VORMS B., "Le recours à l'emphytéose pour l'accession à la propriété : ingénierie financière ou trompe l'œil ?", *Études foncières*, mai-juin 2012, n° 157, p. 22-26.
- VORMS B., "Vers un monde de propriétaires ? Politique du logement et statuts d'occupation en France et à l'étranger", *Revue d'économie financière*, 2014, n° 115.

Contact presse LIEPP

Tél. : 01 45 49 83 61/liepp@sciencespo.fr

Contacts Presse Crédit Foncier

Nicolas Pécourt
Directeur de la Communication et RSE
Tél. : 01 57 44 81 07
nicolas.pecourt@creditfoncier.fr

Kayoum Seraly
Responsable Information et Relations Presse
Tél. : 01 57 44 78 34
kayoum.seraly@creditfoncier.fr

Crédit Foncier de France — S.A. au capital de 1 331 400 718,80 € — RCS Paris n° 542 029 848
Siège Social : 19 rue des Capucines — 75001 Paris
Bureaux et correspondances : 4 quai de Bercy — 94224 Charenton Cedex