

# VERS UN MONDE DE PROPRIÉTAIRES ? POLITIQUE DU LOGEMENT ET STATUTS D'OCCUPATION EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

BERNARD VORMS\*

**L**e choix des statuts d'occupation est au cœur des politiques du logement. Alors que la répartition entre propriétaires occupants, locataires du parc social et locataires du parc privé était et demeure extrêmement diverse selon les pays, la plupart des politiques publiques à partir des années 1970 ont connu une évolution convergente qui tendait à favoriser la propriété. La crise financière de 2008 a suscité de nouvelles interrogations sur la pertinence de cette orientation et sur la sécurité des instruments mis en œuvre pour la poursuivre.

69

## *UNE PROGRESSION GÉNÉRALE DE LA PROPRIÉTÉ*

Peu de pays ont une politique de neutralité entre statuts. Seules la Suisse et l'Allemagne favorisent ou ont clairement favorisé le locatif, et encore accordent-elles quelques aides à l'accession à la propriété. Les motivations semblent toujours de même nature. D'abord la préférence des ménages pour la propriété, qui est souvent présentée comme une caractéristique de la culture nationale : « les Français aiment la pierre », « les Belges ont une brique dans le ventre », « la maison de chaque Anglais est son château », « la propriété est le premier élément du rêve américain », etc. ; elle ressort de toutes les enquêtes, même celles qui sont conduites dans les pays de locataires comme l'Allemagne. Expression du refus de

---

\* Économiste spécialiste de l'immobilier ; président, Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI) ; ancien directeur général, Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL). Contact : [bernard.vorms@gmail.com](mailto:bernard.vorms@gmail.com).

payer un loyer considéré comme à fonds perdus, la propriété apparaît, pour les catégories modestes et moyennes, comme le couronnement d'un parcours résidentiel réussi et comme un élément fort de promotion sociale. C'est ce qui explique que les politiques publiques d'accroissement du parc et de soutien de l'activité du bâtiment semblent moins coûteuses lorsqu'elles prennent appui sur l'encouragement à l'accession à la propriété car, pour devenir propriétaires, les ménages supportent un effort financier supérieur à celui qu'ils accepteraient de consentir pour louer, alors qu'ils prennent eux-mêmes en charge l'entretien de leur logement. Au souci de répondre aux préférences des ménages se mêlent diverses préoccupations : la propriété est souvent présentée comme un élément de stabilité sociale et comme le moyen d'une plus forte implication des habitants dans la vie de la cité ; ainsi, la diversité des statuts d'occupation dans un même quartier serait un facteur de mixité sociale propre à favoriser la requalification urbaine.

Élément déterminant pour les pouvoirs publics, l'accession à la propriété est surtout, pour les ménages modestes, le premier moyen de se constituer un patrimoine. C'est également le premier motif d'endettement. En France, la valeur des logements augmentée des terrains représentait près de 70 % du patrimoine des ménages à la fin de 2005 (Insee, 2006) et 64 % de celui des retraités en 2010 (Conseil d'orientation des retraites, 2014). Les ménages deviennent généralement propriétaires avant leur retraite et tendent ensuite à le rester. Environ trois retraités sur quatre sont propriétaires de leur logement. Le cas échéant, ils peuvent mobiliser tout ou partie de leur actif résidentiel en déménageant vers un logement moins coûteux ou en recourant au viager ou à un prêt viager hypothécaire. L'épargne forcée que représente l'accession à la propriété pour les ménages actifs leur permet théoriquement de désépargner lorsque leurs revenus diminuent avec l'arrêt de leur activité. Cette évolution vers des systèmes d'*asset-based welfare* intéresse autant les pays vieillissants, inquiets de l'équilibre de leurs systèmes de retraite, que les pays plus jeunes, mais qui ne disposent pas de systèmes de prévoyance efficaces.

Le choix de la propriété par les pays anciennement socialistes, dits « en transition », répondait à une autre logique ; il s'agissait alors de débarrasser les grandes entreprises de la responsabilité de loger leurs salariés et, plus généralement, de libérer la collectivité d'une gestion immobilière dont elle s'occupait mal. Cela s'est fait par le transfert plus ou moins gratuit du parc locatif à ses occupants. C'est évidemment dans ces pays que la répartition entre statuts d'occupation a évolué de façon la plus rapide. Ailleurs, l'encouragement à la propriété a pris la forme de l'accession à la propriété, c'est-à-dire de l'achat, à l'aide d'un prêt à long terme, d'un logement dont la valeur sert de garantie à l'établissement prêteur.

La Grande-Bretagne avec le *right-to-buy* et, dans une moindre mesure, les Pays-Bas ont associé l'accession à la propriété à la vente d'une partie du parc social à ses occupants à des prix décotés par rapport aux prix du marché. Aux Pays-Bas, la modulation des loyers du parc social en fonction du revenu a également incité les locataires les plus aisés à devenir propriétaires.

Dans la plupart des pays, ces politiques se sont traduites, jusqu'à la crise, par une progression de la proportion de propriétaires occupants (cf. tableaux 1 et 2 *infra*).

**Tableau 1**  
**Évolution du taux de propriétaires occupants, pays développés**

France	1984	51 %	2008	58 %	2011	58 %
Autriche	1990	50 %	2003	57 %	2010	57 %
Belgique	1981	61 %	2007	78 %		nd
Danemark	1983	55 %	2007	54 %	2012	53 %
Finlande	1980	61 %	2005	58 %	2011	74 %
Allemagne	1985	43 %	2002	43 %	2011	46 %
Grèce	1981	70 %	2008	81 %	2010	80 %
Irlande	1981	74 %	2007	75 %	2011	70 %
Italie	1983	65 %	2008	80 %		nd
Luxembourg	1981	59 %	2005	75 %	2010	68 %
Pays-Bas	1981	42 %	2005	54 %	2009	56 %
Portugal	1981	57 %	2006	76 %	2011	74 %
Espagne	1981	73 %	2005	86 %	2011	82 %
Suède	1983	50 %	2005	50 %	2011	64 %
Royaume-Uni	1980	56 %	2005	70 %	2011	65 %
États-Unis	1980	66 %	2005	69 %	2013	65 %
Canada	1981	62 %	2007	68 %	2011	70 %

nd : non disponible.

Sources : FHE (Fédération hypothécaire européenne) ; SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement) ; US Census Bureau.

**Tableau 2**  
**Évolution des statuts d'occupation, pays en transition**

	Année	Propriétaire occupant	Locatif public
Albanie	1990	65 %	35 %
	2001	94 %	1 %
Bulgarie	1990	92 %	7 %
	2001	97 %	3 %
Croatie	1990	68 %	24 %
	2001	82 %	3 %
Estonie	1990	35 %	nd
	2001	95 %	nd
Hongrie	1990	74 %	nd
	2001	91 %	nd
Lettonie	1990	36 %	nd
	2001	82 %	nd
Lituanie	1990	39 %	nd
	2001	95 %	nd
Pologne	1990	43 %	31 %
	2009	70 %	10 %
Roumanie	1990	67 %	33 %
	2001	96 %	3 %
Russie	1990	26 %	67 %
	2001	66 %	29 %
Serbie	1990	64 %	23 %
	2001	82 %	3 %
Slovaquie	1990	50 %	28 %
	2001	74 %	7 %
Slovénie	1990	68 %	31 %
	2001	82 %	3 %
Tchéquie	1990	41 %	39 %
	2008	61 %	14 %
Ukraine	1991	53 %	47 %
	2001	81 %	20 %

Source : estimation établie par József Hegedüs, avec Bengt Turner, Martin Lux, Gojko Bežovan, Alina Muziol-Węclawowicz et Mina Petrovic, Metropolitan Research Institute, Budapest, 2011.

*Propriété : la France en retard ?*

En 2011, selon le *Compte du logement*, 58 % des résidences principales sont occupées par des propriétaires, 18,4 % font partie du parc locatif social et 23,5 % du parc locatif privé. Le taux de propriétaires

est légèrement en deçà de la moyenne européenne, mais il n'a pas diminué après la crise à l'instar de ce que l'on a observé dans plusieurs pays, notamment le Royaume-Uni, l'Irlande ou les États-Unis. Il paraît difficile de parler de retard, sauf à considérer de façon tautologique que si la France est en retard par rapport à certains pays pour le nombre de propriétaires, elle est en revanche mieux lotie pour le nombre de logements locatifs, notamment sociaux. Ainsi, les Espagnols sont propriétaires à plus de 82 %, mais ils déplorent l'absence d'un parc locatif qui permettrait aux jeunes ménages de quitter le domicile de leurs parents. La vente du parc HLM en France, objet d'un débat permanent, n'a jamais connu la même ampleur qu'en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas et reste considérée comme un élément de gestion du parc, « de respiration », ne serait-ce que parce que la vente est censée financer de nouvelles opérations. Malgré sa vigueur, le débat politique autour du thème de « la France de propriétaires » reste strictement rhétorique et sans incidence concrète sur la politique du logement. Depuis plus de trois décennies, la France aide l'accession à la propriété sans pour autant délaisser le développement du parc locatif social, ni l'aide à l'investissement locatif privé. Les discours de rupture ne troublent en rien la continuité de la politique effectivement poursuivie.

### *Une évolution du rôle du parc locatif social*

73

Contrepartie de la progression de la part des propriétaires occupants, la part du locatif, privé et social, s'est réduite. La distinction entre parc locatif privé et parc locatif social ou public est fondée sur des critères qui varient selon les pays : le statut du bailleur, la nature du contrat de bail, le niveau du loyer, qui est ou non celui du marché, ou encore le bénéfice de financements spécifiques hors marché.

Le locatif social a été l'instrument non unique, mais privilégié des pouvoirs publics, des industriels et des fondations philanthropiques<sup>1</sup> lorsque l'urbanisation et le développement du salariat ont fait du logement un problème politique ; au souci de loger les ouvriers se mêlaient des préoccupations hygiénistes. Aujourd'hui, les spécialistes (Ghékière, 2007) observent et redoutent une évolution qui tend à réduire le rôle du parc social. De conception universelle, dans laquelle il jouait le rôle de secteur de référence, sa vocation est aujourd'hui recentrée vers les personnes ayant des difficultés à se loger aux conditions du marché et il ne pèse sur le niveau global de l'offre que sur les marchés les plus tendus. Certains pays vont plus loin en réduisant sa mission au logement des seules personnes défavorisées ou clairement identifiées en fonction de leur exclusion du marché du logement. C'est la conséquence du développement de la part des propriétaires, mais aussi des règles du jeu européennes qui visent à éliminer les distorsions

de concurrence sur les zones de recouvrement entre secteur social et secteur privé. Cette évolution est passée par la vente des logements à leurs occupants, mais surtout par la modulation des règles de fixation des loyers, le durcissement des conditions d'accès et de maintien dans le parc et la réduction des financements privilégiés dont ce parc bénéficie, directement ou par l'intermédiaire des aides apportées à ses locataires. Dans les pays en transition, le parc social s'est réduit de façon plus radicale, par le transfert à ses occupants.

### *Un secteur privé détenu par les bailleurs personnes physiques*

Dans la plupart des pays européens, la Suisse constituant la principale exception, le poids du parc locatif privé n'a cessé de se réduire au cours du siècle dernier, passant de statut d'occupation majoritaire à celui de statut résiduel. Cette marginalisation s'est accentuée au cours des trente dernières années du fait des progrès de l'accession à la propriété. Seuls le Royaume-Uni et l'Irlande font exception. Le parc locatif privé loge le plus souvent les jeunes, notamment les étudiants, les vieux, les personnes isolées avec ou sans enfants, les personnes ayant des revenus bas et les immigrants (Bosvieux et Coloos, 2011). Il domine au centre des grandes villes.

74

Le caractère plus ou moins contraignant de la réglementation des divers parcs locatifs privés s'apprécie à partir des modalités de fixation initiale du loyer, de son augmentation au cours du bail, de la durée du bail, de la possibilité pour le bailleur de récupérer sa propriété en cours de bail, du droit pour lui de la vendre ou de la changer d'affectation, enfin de la possibilité d'obtenir la libération des lieux si le contrat n'a pas été respecté. La tendance générale depuis les années 1980, la France faisant exception, est allée vers la déréglementation et plus de souplesse destinée à mieux tenir compte de la pression du marché, tout en assurant une certaine stabilité aux locataires (Whitehead *et al.*, 2012). Certains des pays qui connaissent la réglementation la plus contraignante, notamment l'Allemagne et la Suisse, sont aussi ceux qui disposent des parcs locatifs privés les plus développés. Les pays dotés d'un parc locatif privé important ont en général une fiscalité qui réduit le coût de l'occupation et de la gestion des logements locatifs, qui tient compte de la dépréciation et du coût des intérêts d'emprunts, et qui accepte l'imputation des déficits fonciers sur le revenu imposable.

En dépit des efforts constants des pouvoirs publics, dans la plupart des pays, la part des investisseurs institutionnels n'a cessé de se réduire (Scanlon et Kochan, 2011). C'est le cas aux États-Unis qui sont souvent présentés comme un modèle dans ce domaine. Même en Suisse, où certaines institutions sont contraintes d'investir dans le logement, plus de 60 % du parc privé est entre les mains de personnes physiques. En France, cette proportion est supérieure à 95 %.

### *Les statuts alternatifs*

Certaines formules se présentent comme intermédiaires entre la propriété et l'accession à la propriété. Ce sont des montages juridiques et financiers qui offrent la possibilité soit de passer par étapes et dans un même logement du statut de locataire à celui de propriétaire, soit de bénéficier du statut de propriétaire occupant sans pour autant être le seul propriétaire du logement, ou même sans l'être de la totalité du logement. L'objectif peut être de permettre au ménage d'occuper le logement qu'il souhaite acheter sans attendre de disposer des moyens exigés pour obtenir un emprunt normal et de devenir pleinement propriétaire à un rythme compatible avec l'évolution de sa situation personnelle (Ailleret et Vorms, 2003). Il peut aussi s'agir pour une ville de retenir ou d'attirer certains ménages indispensables à son bon fonctionnement alors que les logements sont trop chers pour eux, en leur offrant les atouts du statut de propriétaires occupants sans leur imposer l'effort financier exigé par l'achat de la totalité de la valeur de leur logement ; c'est le cas, par exemple, de la politique tournée vers les *key workers* en Angleterre. Dans certaines situations particulières, le recours au bail emphytéotique permet d'inscrire le transfert de propriété dans un cadre juridique qui s'y prête mal parce qu'il constitue une survivance d'un état social ancien : féodal avec le *leasehold* anglais, communiste en Chine, où il faut contourner l'interdiction d'aliéner la propriété collective du sol, ou encore préoccupations philanthropiques comme dans le cas des hospices de Lyon. Dans ces divers cas d'espèces, l'économiste peut assimiler le locataire emphytéotique à un propriétaire ou à un accédant. En revanche, l'idée récurrente de prendre appui sur le bail emphytéotique et sur sa variante, le bail à construction, pour réduire le coût de l'accession à la propriété revient à habiller ce qui n'est qu'une modalité de subvention : celle qui consiste à ne pas facturer la location du terrain au prix du marché (Vorms, 2012).

À la vérité, il s'agit moins de statuts d'occupation alternatifs *stricto sensu* que de procédures particulières d'accession à la propriété, dont l'équilibre repose sur une aide publique exorbitante dont ne bénéficie pas le simple achat avec un prêt à long terme. Mention doit également être faite des coopératives. Il en existe deux types. Si le membre de la coopérative récupère la valeur de sa part lorsqu'il quitte la coopérative, cela revient à une forme juridique particulière d'organisation d'un immeuble en copropriété ; si, au contraire, l'occupant ne dispose que d'un droit d'usage qu'il ne peut pas valoriser lorsqu'il quitte le logement, comme cela se pratique notamment au Canada, il s'agit d'une modalité de gestion du parc locatif social.

Pourraient également être classées dans les statuts alternatifs ou intermédiaires les différentes formes de sous-location qui s'adressent à des ménages qui ne peuvent, du fait de leurs ressources ou de leur comportement, accéder de façon autonome à un logement locatif.

## LA PROPRIÉTÉ À L'ÉPREUVE DE LA CRISE

### *Les accédants à la propriété victimes de la crise*

Dans la plupart des pays, la crise financière a provoqué une chute brutale du nombre de transactions et d'opérations de construction. En revanche, alors que, dans certains pays, les défaillances liées à l'insolvabilité des emprunteurs ont été nombreuses, d'autres pays ont vu les ménages en cours de remboursement de leur emprunt traverser la crise sans que le nombre de défauts de paiement ou de saisies augmente de façon significative. En France, le niveau de sinistralité, particulièrement bas, n'a pratiquement pas augmenté. Même la dégradation de l'emploi n'a jusqu'à présent pas eu d'effet perceptible, du point de vue des établissements de crédit, sur les remboursements des accédants. C'est sans doute en partie parce que le chômage touche d'abord les jeunes et les titulaires d'emplois précaires, catégories au sein desquelles ne se recrutent pas les gros bataillons de l'accession à la propriété, mais aussi parce que les filets de sécurité collectifs sont assez efficaces. Les données sur les retards, les saisies et le cadre juridique des rapports entre les banquiers et les emprunteurs sont inégalement accessibles selon les pays. Cependant, la comparaison des quelques cas les mieux documentés permet de cerner les causes des difficultés des accédants (cf. tableau 3).

76

**Tableau 3**  
**Taux de propriétaires occupants et dette hypothécaire/PIB,**  
**décennie qui précède la crise**

	% de propriétaires en 2007	Dette résidentielle/PIB en 1998	Dette résidentielle/PIB en 2007	Sinistralité (retards et saisies)
France	57 %	20 %	35 %	Pas d'augmentation 2008-2007
Allemagne	43 %	52 %	48 %	Pas d'augmentation 2008-2007
Espagne	86 %	24 %	62 %	Vive augmentation 2008-2007
Royaume-Uni	70 %	51 %	83 %	Vive augmentation 2008-2007
Pays-Bas	54 %	61 %	96 %*	Pas d'augmentation 2008-2007
États-Unis	69 %	54 %	85 %	Vive augmentation 2008-2007
Canada	68 %	38 %	46 %	Pas d'augmentation 2008-2007

\* Le taux apparemment élevé de dette hypothécaire aux Pays-Bas résulte de la pratique des prêts *in fine* associés à un produit d'épargne. Le ratio ne tient pas compte des sommes épargnées qui correspondent dans les faits à un amortissement du prêt.

Sources : Fédération hypothécaire européenne ; Eurostat ; Fonds monétaire international (FMI) ; SCHL ; banques centrales nationales ; offices nationaux des statistiques.

Cette comparaison montre que les pays où les accédants ont été les plus bousculés par la crise sont ceux qui associent une forte proportion de propriétaires occupants, un ratio « dette hypothécaire/PIB » élevé et en croissance rapide au cours de la décennie qui a précédé la crise, une organisation de la filière de crédit qui laisse à l'établissement prêteur la

possibilité de s'exonérer des conséquences de la défaillance de ses emprunteurs et, enfin, un cadre légal peu protecteur des droits et de l'information de l'emprunteur.

### *Une affaire de crédit*

C'est l'économie générale de la filière de crédit et son environnement juridique qui ont joué un rôle déterminant pour déstabiliser les accédants ou pour leur éviter les conséquences dramatiques de la crise financière. L'accès au crédit est en effet au cœur de l'accession à la propriété. C'est ce qui explique que celle-ci n'existe que là où les équilibres macroéconomiques permettent à une offre de crédit de se développer et à la condition que la sécurité juridique permette de garantir le prêteur en cas de défaillances de l'emprunteur. Or ce sont des conditions qui ne sont pas réunies dans tous les pays. Il faut aussi que l'accès des établissements prêteurs à la liquidité leur permette de répondre à la demande des candidats à l'emprunt. De leur côté, les emprunteurs doivent faire preuve d'un niveau et d'une régularité de leurs ressources propres à faire face à des engagements de long terme. L'intervention publique peut, dans certains cas, aider à la solvabilisation des accédants ou les garantir contre certains aléas qui rendent leur opération trop risquée pour le prêteur et pour eux-mêmes. Or ce sont précisément les moyens utilisés pour développer l'offre de crédit et l'ouvrir au plus grand nombre de ménages qui sont à l'origine de la crise des *subprime* et, plus largement, de la crise financière.

77

### *L'accroissement du volume des crédits*

Le volume des crédits au logement a augmenté de façon considérable depuis 1998. C'est pour répondre à cette demande de crédit en croissance rapide de la part des candidats à l'achat de leur logement qu'a été mise au point la titrisation qui permet aux établissements de crédit de se refinancer sur le marché en lui transférant directement, sous forme de titres, les créances correspondant aux prêts en cours d'amortissement. De ce fait, ces créances sortent du bilan de l'établissement de crédit qui peut accroître le volume de sa production sans être limité par le niveau de ses fonds propres. Le système est devenu pervers dès lors que le découpage en tranches de chaque créance représentative d'un prêt et leur regroupement en paquets représentant différents niveaux de risque sont venus interdire à l'acheteur final de juger les garanties qui formaient le sous-jacent des titres qu'il achetait.

D'autres modalités d'organisation de la filière de crédit, notamment le dégroupage (*unbundling*) qui consiste à confier les différentes phases de la vie d'un prêt à des organisations distinctes, ont donné l'illusion

à ceux qui accordaient le prêt qu'ils pourraient s'exonérer des conséquences d'une défaillance de leur emprunteur. Le même mouvement a conduit à un assouplissement extrême des conditions d'accès au crédit (taux d'effort très élevé, réalité et régularité des revenus des emprunteurs non contrôlés, etc.) et favorisé la mise au point de prêts à fort risque dont le remboursement supposait une poursuite de la hausse des prix. Le développement des diverses formes d'extraction hypothécaire est venu parachever la financiarisation de l'immobilier en incitant les accédants à tirer parti de la hausse générale des prix des logements pour souscrire de nouveaux emprunts plutôt que d'amortir leurs crédits en cours. Avec le retournement des prix, leur dette est devenue supérieure à la valeur de revente de leur logement. Ce phénomène de *negative equity* ne fait l'objet d'aucune estimation en France, alors qu'il a été massif dans des pays comme le Royaume-Uni ou les États-Unis. La surliquidité de l'économie mondiale a fait que ni la non-traçabilité des créances, ni l'irresponsabilité des prêteurs n'ont suffi à décourager les gestionnaires de capitaux en quête de placements rémunérateurs. La plupart de ces dérives auraient été légalement impossibles à mettre en œuvre dans certains pays, précisément ceux qui n'ont pas connu de progression de la sinistralité des accédants. L'échec répété des tentatives d'implantation d'établissements de crédit étrangers, qui souhaitaient prendre des risques que les établissements français écartent, ne s'explique pas autrement.

78

**Tableau 4**  
**Ratio « dette hypothécaire des particuliers/PIB »**

	1998	2007	2012
France	20 %	35 %	43 %
Autriche	14 %*	24 %	28 %
Belgique	27 %	37 %	49 %
Danemark	75 %	92 %	100 %
Finlande	20 %*	34 %	44 %
Allemagne	52 %	48 %	45 %
Grèce	6 %	30 %	39 %
Irlande	27 %	75 %	78 %
Italie	8 %	19 %	23 %
Luxembourg	23 %	38 %	49 %
Pays-Bas	61 %	96 %	108 %
Portugal	37 %	62 %	67 %
Espagne	24 %	62 %	61 %
Suède	45 %	57 %	81 %
Royaume-Uni	51 %	83 %	81 %
États-Unis	54 %	85 %	69 %
Canada	38 %	46 %	58 %

\* 2001.

Source : Hypostat, Fédération hypothécaire européenne.

### *L'approche française de l'offre de crédit confortée*

Ni la titrisation, ni le dégroupage n'ont suffi à protéger les banques des conséquences des défaillances de leurs clients : d'abord parce que la loi américaine maintient la responsabilité de celui qui accorde le prêt pendant la première année qui suit la signature du crédit, et que certains impayés sont apparus dès les premières mensualités, ensuite parce qu'aucune protection ne vaut face à une crise qui touche tout un secteur. La dissémination des risques, loin de répartir les pertes, a contaminé l'ensemble du système. De ce fait, nombre de prêteurs ont été entraînés par les défaillances de leurs clients.

Pour s'en tenir au cas de la France, la crise financière aura provisoirement écarté les velléités de lever le caractère jugé trop restrictif de l'offre de crédit en introduisant certaines pratiques hypothécaires dites « anglo-saxonnes », comme l'extraction hypothécaire, ou en permettant une plus grande liberté des contrats en matière d'indemnité de remboursement anticipé, de délai de réflexion des emprunteurs ou de fixation des taux. Ainsi, pour l'essentiel, la crise financière aura contribué à jeter un regard plus favorable sur l'approche française du crédit et probablement à retarder les réformes destinées à unifier le marché hypothécaire européen.

### *LES LIMITES DE LA PROPRIÉTÉ*

79

Bien que la crise financière soit née des excès de la financiarisation et du dérèglement de la filière de crédit, elle a donné une nouvelle actualité aux remises en cause du bien-fondé des politiques qui favorisent la propriété par rapport aux autres statuts d'occupation. C'est l'occasion de s'interroger sur la vertu des divers statuts d'occupation.

#### *Propriété et location ne répondent pas à des définitions uniques*

On notera en préalable que lorsqu'il s'agit de cerner les avantages relatifs de la propriété et de la location et de juger de la pertinence des politiques publiques qui favorisent l'un ou l'autre de ces statuts, l'opposition entre propriétaires occupants, locataires du parc privé et du parc social est trop sommaire. Elle n'offre pas une description suffisamment précise des droits véritables des ménages sur leur logement. Propriété et location ne sont pas des catégories, *a priori*, éternelles et universelles. Au-delà d'une première distinction entre les ménages pleinement propriétaires et les accédants qui n'ont pas encore remboursé le prêt relatif à leur acquisition, les caractéristiques des divers statuts varient considérablement d'un pays à l'autre et méritent d'être envisagées comme des bouquets de droits, en s'inspirant du concept de *bundle of rights* des Anglo-Saxons. Quoi de commun entre le locataire allemand qui jouit d'un droit illimité au maintien dans les lieux (le

congé pour vente n'existe pas en Allemagne) et le locataire anglais auquel son propriétaire peut donner congé tous les six mois sans avoir à motiver sa décision. Ainsi, certains locataires peuvent disposer d'une véritable rente dès lors qu'ils jouissent du droit au maintien dans les lieux et même, comme c'était le cas dans plusieurs pays anciennement socialistes, du droit de transmettre leur logement à leurs héritiers, alors que l'accédant d'un pays anglo-saxon qui peut avoir un prêt non amortissable ou qui recourt à l'extraction hypothécaire, bien que juridiquement propriétaire, peut n'accumuler aucun actif et se trouver dans les faits simple locataire d'argent. Dans un système déterminé, les implications d'un statut d'occupation ne peuvent se juger qu'en fonction des caractéristiques des autres statuts avec lesquels il est en balance.

### *Un regain d'intérêt pour le locatif*

80

Le parc locatif social reste celui qui permet théoriquement aux pouvoirs publics de programmer la construction de logements en échappant à la logique du marché et à la conjoncture. Il ne s'agit évidemment pas d'un pouvoir illimité car il n'y a pas un décideur unique et la volonté nationale se heurte fréquemment à celle des élus locaux peu désireux de favoriser l'implantation de nouveaux arrivants modestes<sup>2</sup>. Mais c'est surtout le secteur locatif privé qui est aujourd'hui l'objet d'une attention nouvelle, motivée à la fois par le renchérissement de l'accès à la propriété et les restrictions budgétaires qui pèsent sur le logement locatif social. C'est aussi parce que c'est le mieux à même de faire face aux besoins des ménages les plus modestes, des jeunes et des ménages mobiles (Bosvieux et Coloos, 2011) ; ce besoin est particulièrement évident dans les métropoles et les villes les plus chères.

### *Taux de propriétaires, hausse des prix et accroissement des inégalités*

Il est difficile d'établir une corrélation entre la progression des prix et le taux de propriétaires. Cependant, on observe que, dans la plupart des pays, le cadre juridique des rapports entre les bailleurs et les locataires induit une relative inertie des loyers des locataires en place comparée à la volatilité des prix. Quant à l'évolution des loyers des nouveaux contrats, elle dépend étroitement de celle des revenus. De ce fait, les prix sont plus sensibles que les loyers aux variations de la solvabilité des acquéreurs, notamment sous l'effet des variations de taux d'intérêt. Ainsi, la surliquidité du système financier mondial a provoqué, en France, une baisse rapide des taux d'intérêt (supérieurs à 12 % dans les années 1980, inférieurs à 7 % en 2000 et à 4 % aujourd'hui), baisse qui, associée à l'allongement de la durée des prêts, a contribué pour une forte part à la croissance rapide du prix des logements<sup>3</sup>. À cela s'ajoute le fait que les prix varient aussi en fonction de l'évolution du patrimoine des acquéreurs et de leurs arbitrages entre le logement et les

autres formes de placements. Le logement constitue une valeur refuge perçue comme particulièrement sûre en période de crise. Sur les marchés les plus tendus, là où la demande est élevée et l'offre inélastique, c'est sur l'apport personnel plus que sur le revenu que se joue la compétition entre les candidats à l'achat. Cet apport personnel peut provenir de la revente d'un autre logement, d'une épargne ou d'un transfert familial. Au cours des deux dernières décennies, le prix du logement rapporté aux revenus des ménages a augmenté de plus de 60 %, alors que le rapport entre loyers et revenus est resté stable (Friggit, 2011). En outre, les hausses de loyer ont été beaucoup moins différenciées géographiquement que les hausses des prix des logements, et c'est sur les marchés les plus coûteux, notamment Paris, que le rendement locatif est le plus bas (*id.*). La hausse des prix dresse des obstacles croissants face aux nouveaux arrivants, principalement les jeunes qui voudraient accéder à la propriété. Elle enrichit les générations en place qui sont, pour une plus forte part, propriétaires et accroît les inégalités de patrimoine au sein de la population (Piketty, 2013).

### *Marchés tendus et métropoles*

Le fait que le patrimoine joue un rôle d'autant plus important dans la sélection des acheteurs que la tension du marché est forte et les prix élevés explique que l'urbanisation et plus encore la métropolisation s'accommodent mal d'une proportion importante de propriétaires occupants. Plus celle-ci est élevée, plus il sera difficile aux nouveaux arrivants d'accéder au logement, sauf ceux qui bénéficient d'un héritage ou d'une aide familiale. Le cas des mégapoles chinoises en constitue une illustration extrême (Chen et Vorms, 2011). Du fait du transfert massif du parc locatif social à ses occupants, le taux de propriétaires dans la Chine urbaine est aujourd'hui très élevé, proche de celui de l'Espagne et surtout relativement homogène quel que soit le niveau de revenus. La hausse des prix a été très rapide sous l'influence de la forte progression des revenus des ménages urbains et de la pression foncière provoquée par l'afflux de populations dans certaines mégapoles. Cette hausse profite aux propriétaires en place. Les prix ont aujourd'hui atteint des niveaux hors de portée des nouveaux arrivants issus des classes moyennes, alors même qu'il n'existe pas de parc locatif susceptible de les accueillir. Le choix d'une politique presque exclusivement fondée sur la propriété a pour effet d'exclure les jeunes. Dans les faits, dans chaque pays, la proportion de locataires est en général plus élevée dans les grandes villes. Ainsi, alors que le pourcentage de propriétaires était de 57,6 % dans la France entière, en 2006, Paris *intra-muros* comptait 32,6 % de propriétaires, contre 44,1 % dans l'agglomération

parisienne et 48,4 % dans la région Île-de-France<sup>4</sup>. Les politiques destinées à maintenir une certaine mixité sociale dans les villes où les prix sont les plus élevés peuvent prendre appui sur le locatif social, mais très difficilement sur les aides à l'accession à la propriété. Prenons l'exemple de Paris où le loyer moyen du parc HLM est de 7 euros le m<sup>2</sup> contre 24 euros le m<sup>2</sup> pour le parc locatif privé. On accepte que seule une très faible proportion de ceux qui pourraient prétendre à un logement social à Paris ait la chance d'en obtenir un ; c'est une injustice admise, si les attributions sont honnêtement gérées, dès lors que l'enjeu est de maintenir une part de ménages modestes à Paris. L'effort qu'il faudrait consentir pour qu'un ménage disposant du revenu médian de Paris puisse accéder à la propriété serait considérable et il serait difficilement admissible que le petit nombre de ceux qui en bénéficieraient au regard de ceux qui pourraient y prétendre s'enrichissent à cette occasion, même si cette opération était assortie de clauses dites « antispéculatives ».

### *La propriété contre le plein-emploi*

82

Depuis une quinzaine d'années, les travaux d'économistes (Bosvieux et Coloos, 2011) sur les liens supposés entre statut d'occupation et chômage se sont multipliés. À partir de certains d'entre eux s'est développée l'idée que le développement du propriétaire occupant, en tant qu'obstacle à la mobilité, serait l'une des causes majeures de l'accroissement du taux structurel de chômage. Chaque année, environ 9 % des ménages résidant en France changent de logement. Il s'agit là d'un taux moyen qui recouvre de fortes disparités selon le statut d'occupation : alors que le taux de mobilité des locataires du secteur libre atteint 18 %, celui des locataires HLM n'est que de 10 % et celui des propriétaires de 5 %<sup>5</sup>. Certes, dans tous les pays, la mobilité coûte plus cher pour les propriétaires que pour les locataires : aux frais de transaction s'ajoutent diverses taxes. De ce fait, les propriétaires occupants sont plus réticents que les locataires à déménager pour trouver un emploi. Au coût du changement s'ajoute le fait que le prix des logements est en général plus élevé lorsque le marché de l'emploi est dynamique.

Reste que la causalité est difficile à établir. La faible mobilité des propriétaires s'explique en premier lieu par leur âge : les propriétaires sont plus âgés que les locataires et les non-accédants plus âgés que les accédants ; or on sait que la propension à la mobilité résidentielle décroît avec l'âge. On peut aussi penser que la décision d'accéder à la propriété est l'indice d'un désir de stabilité : nombre de ménages accédants envisagent le logement qu'ils acquièrent comme leur résidence définitive. La comparaison entre pays n'est pas non plus signi-

ficative : ainsi, les Allemands, avec 43 % de propriétaires, sont très peu mobiles, alors qu'avec près de 70 % de propriétaires, les Nord-Américains sont parmi les plus mobiles.

### *Le financement des besoins des retraités*

Doit-on continuer à encourager la propriété pour réduire la charge des dépenses de logement des retraités ou pour favoriser une épargne dans laquelle les personnes âgées pourront puiser lorsque leurs besoins augmenteront et leurs revenus diminueront ? La crise de 2008 ne change rien à l'affaire<sup>6</sup>. Tout au plus peut-on constater qu'une révision de l'évaluation du risque de prix rend encore plus coûteuses certaines techniques de mobilisation de l'actif résidentiel comme le prêt viager hypothécaire, mais il ne s'agit que de formules marginales. L'essentiel réside dans le fait que les retraités, s'ils sont pleinement propriétaires, n'auront pas à supporter de dépenses de loyer. Cependant, même si la collectivité favorise la propriété par rapport à la location, elle devra faire face aux besoins des plus modestes qui seront encore locataires à l'âge de la retraite. À cet égard, la crise n'a aucunement modifié les termes du débat.

### *La stérilisation de l'épargne des ménages*

Avant la crise des *subprime*, certains déploraient que la plus grande part de l'épargne des ménages soit stérilisée dans le logement alors qu'elle pouvait être avantageusement orientée vers l'investissement productif. C'est même ce qui avait conduit à introduire en France l'hypothèque rechargeable en 2007 (Jachiet *et al.*, 2004). Le souci de la prudence, particulièrement accusé en France, avait alors conduit à interdire que la valeur du gage puisse être réévaluée. Ce faisant, le dispositif n'a pas été utilisé, car il perdait son principal intérêt : tirer parti de l'effet de richesse qui résulte de la hausse des prix des logements. L'exemple des États-Unis évoqué précédemment a montré que cette prudence avait été de bon aloi. En 2014, la loi en a tiré les enseignements en supprimant l'hypothèque rechargeable. Là encore, ce qui était mis en cause portait sur les modalités de l'offre de crédit, mais non sur les avantages ou les faiblesses d'un statut d'occupation.

### *Propriété et étalement urbain*

Une autre critique de la propriété, sans lien avec la crise, tient à ce que dans de nombreux pays (c'est le cas notamment en France et au Royaume-Uni), la propriété est associée à la maison individuelle et donc à l'étalement urbain. Ainsi, à Mexico, les incitations à la propriété ont conduit nombre de ménages à l'achat de maisons situées à une heure et demie ou deux heures de leur lieu de travail (Peppercorn et Taffin, 2013). Ce constat est réel, mais il n'est pas universel. Ainsi, les

Espagnols qui sont propriétaires à 82 % (86 % en 2007) le sont d'appartements situés dans des immeubles en copropriété. À l'inverse, on observe qu'en France, c'est la majorité des locataires du parc privé qui habitent dans des copropriétés, alors que dans la plupart des pays, l'Allemagne mise à part, la copropriété n'héberge pour l'essentiel que des copropriétaires occupants. La coexistence au sein d'un même immeuble de copropriétaires bailleurs et de copropriétaires occupants fait souvent obstacle à la prise de décisions dans les copropriétés pauvres en France. C'est l'une des raisons qui expliquent la gravité des phénomènes de copropriétés en difficulté, qui ne s'observent qu'en France et dans les pays anciennement socialistes où les locataires se sont retrouvés, parfois malgré eux, propriétaires du logement dont ils étaient locataires.

### *Le soutien de l'activité du bâtiment*

L'aide à la construction ou à l'amélioration des logements est souvent utilisée pour soutenir l'activité économique dans les phases de dépression. C'est notamment ce qui a été fait en France à l'occasion du plan de relance de 2009. Les aides exceptionnelles à l'accession à la propriété sont à la fois celles qui ont l'effet déclencheur le plus net et le plus rapide lorsqu'elles encouragent la construction de maisons individuelles dans les zones de faibles tensions : le logement peut être livré seize mois après la première étude du projet, alors que le délai est au minimum de deux ans pour un immeuble collectif construit par un promoteur et de trois ans pour un logement HLM<sup>7</sup>. Pourtant, ce sont ces modalités d'aide à l'accession à la propriété, utiles en termes de soutien de l'emploi, mais peu efficaces pour accroître le parc de logements dans les zones de fortes tensions, qui risquent d'être remises en cause dans les années à venir. Ce sera la conséquence du niveau d'endettement public que la crise économique n'a fait qu'amplifier. Les incitations qui reposent sur le soutien de la demande semblent à bout de souffle : leur principale faiblesse tient à ce qu'elles ne peuvent se substituer à une politique de l'offre. Elles sont inefficaces pour favoriser les opérations dans les zones où la demande est la plus pressante et les prix les plus élevés : elles sont d'autant plus diffusées qu'elles sont moins nécessaires. De plus, comme l'a montré Davezies (2012), leur financement repose sur un transfert des contribuables des zones les plus dynamiques, qui sont aussi celles où la demande de logements est la plus difficile à satisfaire, vers ceux des zones rurales où le marché du logement est détendu.

En revanche, rien n'indique que la préférence des ménages pour la propriété se serait émoussée du fait de la crise. Le discours sur le « miroir aux alouettes de la propriété » a trouvé une nouvelle vigueur, mais pas

plus d'audience auprès des ménages. Or quelle que soit l'orientation des politiques publiques, leur mise en œuvre rencontre moins d'obstacles si elles épousent les aspirations des citoyens. Pour le reste, la crise qui est une crise du crédit n'apporte aucun enseignement de nature à bouleverser l'analyse comparative des atouts des différents statuts d'occupation. Seul se trouve une nouvelle fois mis en évidence le fait que la propriété ne peut répondre aux particularités de tous les marchés, ni à la demande de tous les ménages, particulièrement celles des jeunes. Le « tous propriétaires » est certes remis en cause, mais il ne s'agissait que d'un slogan. À cet égard, les difficultés auxquelles la France doit faire face en matière de logement, notamment l'augmentation du taux d'effort des plus modestes, les obstacles rencontrés par les jeunes et l'insuffisance de l'offre circonscrite à quelques zones tendues, ne tiennent ni à l'organisation de la filière de crédit, ni à l'équilibre général entre les divers statuts d'occupation.

## NOTES

1. En 1862, Jean Dolfus, industriel et maire de Mulhouse, est le premier à recourir à une forme d'accession à la propriété pour loger ses ouvriers.
2. Pour une analyse de ce phénomène au Royaume-Uni, voir Barker (2004).
3. De l'ordre de 40 % à 60 % selon les experts (Jacquot, 2011).
4. Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France.
5. Enquête nationale sur le logement, Insee.
6. Cf. Conseil d'orientation des retraites (2014).
7. Sources : ADIL (Agence départementale d'information sur le logement), CERTU (Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), EPFIF (Établissement public foncier Île-de-France), FIDERIM, FNAIM (Fédération nationale de l'immobilier), NEXITY, SNAL (Syndicat national des aménageurs lotisseurs), SGFGAS (Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété), UMF (Union des maisons françaises).

## BIBLIOGRAPHIE

- AILLERET B. et VORMS B. (2003), *Des formules innovantes pour développer l'accession sociale*, La Documentation française.
- BARKER K. (2004), « Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs », *Review on Housing Supply*, mars.
- BOSVIEUX J. et COLOOS B. (2011), « Accession à la propriété, mobilité résidentielle et emploi », *ANIL/Habitat actualité*, février.
- CHEN J. et VORMS B. (2011), « Les difficultés de logement de la *sandwich class* chinoise », *Métropolitiques.eu*, octobre.
- COLOOS B. et VORMS B. (1997), *Du logement des ménages modestes en Amérique*, Plan construction et architecture.

- CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (2014), « Les retraités et leur logement », *Lettre du Conseil d'orientation des retraites*, n° 8, février.
- DAVEZIES L. (2012), *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Seuil.
- FRIGGIT J. (2011), *Différenciation de la variation du prix des logements selon le département de 1994 à 2010*, Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- GHÉKIÈRE L. (2007), *Le développement du logement social dans l'Union européenne : quand l'intérêt général rencontre l'intérêt particulier*, CECODHAS-DEXIA-USH, Dexia éditions.
- INSEE (2006), *Épargne et patrimoine des ménages*.
- INSEE (2013), *Les revenus et le patrimoine des ménages*.
- JACHET N., CHAMPAGNE V., BOURQUARD J., ROSTAND C. et de MALLERAY P.-A. (2004), *Rapport d'enquête sur l'hypothèque et le crédit hypothécaire*, Inspection générale des finances et Inspection générale des services judiciaires, novembre.
- JACQUOT A. (2011), « Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? », in *Regards croisés sur l'économie*, La Découverte, n° 9.
- LE BLANC D. (1999), « L'ampleur de la *negative equity* en France fin 1996 », Agence nationale pour l'information sur le logement, *Habitat Actualité*, septembre.
- OSWALD A. (1999), « The Housing Market and Europe's Unemployment: a Non-Technical Paper », in *Homeownership and the Labour Market in Europe*, Oxford University Press.
- PEPPERCORN I. G. et TAFFIN C. (2013), *Rental Housing ; Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*, World Bank, 146 p.
- PIKETTY T. (2013), *Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Seuil.
- SCANLON K. et KOCHAN B. (2011), *Toward a Sustainable Private Rented Sector. The Lessons from other Countries*, The London School of Economics and Political Science.
- SCANLON K. et WHITEHEAD C. (2008), *Social Housing in Europe II. A Review of Policies and Outcomes*, The London School of Economics and Political Science, décembre.
- TAFFIN C. et VORMS B. (2007), *Élargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques*, Agence nationale pour l'information sur le logement et Union sociale pour l'habitat, avril.
- VORMS B. (1998), *L'accession à la propriété et la maîtrise des risques*, Plan construction et architecture.
- VORMS B. (2012), « Le recours à l'emphytéose pour l'accession à la propriété », *Études foncières*, n° 157.
- WHITEHEAD C., MONK S., MARKKANEN S. et SCANLON K. (2012), *The Private Rented Sector in the New Century: a Comparative Approach*, University of Cambridge, Cambridge Centre for Housing and Planning Research, septembre.