

Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location

Claudie Louvot-Runavot *

Tous les pays de l'Europe des Quinze disposent aujourd'hui d'un nombre de logements relativement important, leur permettant de n'héberger, en moyenne, que deux à trois personnes sous un même toit. Leur effort de construction est cependant très inégal. En 1999, l'Irlande a construit plus de 12 logements pour 1 000 habitants, la France plus de 5 et la Suède moins de 2. Le dynamisme de la construction semble aller de pair avec le rattrapage économique des pays les moins avancés, notamment ceux du Sud.

La proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale est aussi fortement dispersée : elle varie de 30 % à 80 %. Avec 55 % de propriétaires en 1999, la France occupe une position médiane. Historiquement, l'habitat était plutôt locatif dans les pays industrialisés d'Europe du Nord, alors que la propriété a toujours occupé une place importante en Europe du Sud. Elle a presque partout pris le pas sur la location. C'est au Royaume-Uni que sa progression a été la plus spectaculaire dans les années 80. Dans le même temps, la construction de logements sociaux a reculé dans tous les pays de l'Union.

Selon les pays, les ménages consacrent 15 % à 30 % de leurs dépenses de consommation finale aux dépenses courantes de logement (loyers, énergie et charges), et l'investissement en logement représente une part à peu près équivalente de l'investissement total, un peu moins dispersée cependant (20 % à 25 %). Tous les États participent au financement de ces dépenses soit à travers des aides directes à l'investissement, soit en aidant personnellement les occupants qui perçoivent des « allocations logement ». Partout ces « aides à la personne » l'emportent désormais sur les « aides à la pierre ».

** Claudie Louvot-Runavot est rédactrice en chef du rapport sur les comptes de la nation. Les noms et dates entre parenthèses renvoient à la bibliographie en fin d'article.*

L'Europe des Quinze dispose aujourd'hui de 170 millions de logements environ, dont 80 % sont concentrés dans cinq grands pays : l'Allemagne détient 22 % de ce parc et la France 16,7 %. Viennent ensuite l'Italie avec 15,5 % du parc, le Royaume-Uni avec 14,5 %, puis l'Espagne. Mis à part le Luxembourg assimilable à une grosse agglomération, les autres pays ne comptent que quelques millions de logements, le plus « petit » étant l'Irlande (1,26 million) (1).

Pour la plupart des pays, ce parc paraît relativement abondant en regard du nombre d'habitants : s'il était entièrement habité, un même logement ne serait en moyenne partagé que par deux à trois personnes environ. Plus précisément, la France compte aujourd'hui 490 logements pour 1 000 habitants. La densité du parc par habitant est du même ordre en Allemagne de l'Est, en Espagne et en Suède. Elle est moindre au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, avec 420 logements pour 1 000 habitants environ et intermédiaire en l'Allemagne de l'Ouest, avec 445 logements. Elle est beaucoup plus faible en Irlande avec 324 logements pour 1 000 habitants. Ces taux doivent toutefois être interprétés avec prudence. Ils sont en effet calculés sur la base du nombre total de logements existants, indépendamment de l'utilisation de ces logements comme résidence principale ou secondaire et du fait qu'ils peuvent aussi rester temporairement inoccupés. La proportion de logements vacants, pour autant qu'elle soit connue et comparable d'un pays à l'autre, est très variable. Au début des années 90, elle était estimée à environ 30 % en Grèce, 20 % en Italie, près de 15 % en Espagne, contre 7,7 % en France, 3 % en Allemagne et 4 % au Royaume-Uni. La proportion de résidences secondaires est également très dispersée : en Espagne et en Suède (2), on compte plus de 60 résidences secondaires pour 1 000 habitants, une quarantaine en France ou au Portugal, alors que cette catégorie de logement est presque inexistante en Allemagne (5 pour 1 000 habitants), aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (4 pour 1 000 habitants) (cf. tableau 1).

Les logements ont d'abord été construits pour servir d'habitations permanentes. Les statisticiens de presque tous les pays privilégient cet usage en définissant le ménage comme l'ensemble des personnes partageant une même résidence principale. Aussi est-il préférable, pour comparer le peuplement des logements,

de se référer à la taille moyenne des ménages. Elle est, en France et au Royaume-Uni, de 2,4 personnes, de 2,2 personnes seulement en Allemagne et de 2,1 en Suède. Deux pays, l'Espagne et l'Irlande, dépassent nettement la moyenne européenne avec 3,1 personnes par ménage. En Grèce, où la taille moyenne des ménages est de 2,7 personnes, les logements sont aussi parmi les plus peuplés d'Europe (cf. tableau 2).

De l'effort de reconstruction de l'après-guerre...

Les grandes tendances de la construction de logements neufs épousent les mouvements des générations mais sont aussi datées par les principales étapes de l'histoire sociale, économique et politique de l'Europe : les deux guerres mondiales, la crise économique de l'entre-deux-guerres, le *baby boom*, les Trente glorieuses et le premier choc pétrolier.

Au début des années 50, tous les pays souffraient, à l'instar de la France, d'une grave pénurie de logements. Pendant l'entre-deux-guerres la construction était paralysée : l'envolée de la Bourse dans les années 20 et le blocage des loyers, entré en vigueur dans la plupart des pays pour protéger les locataires, avaient découragé les bailleurs privés, et d'une manière générale, la situation économique, marquée par la crise de 1929, n'était pas favorable à une reprise de l'investissement privé. Les pays belligérants, qui subirent en outre de nombreuses destructions pendant la Seconde Guerre mondiale, étaient dans une situation particulièrement critique, et celle de l'Espagne et de la Grèce fut aggravée par la guerre civile.

Tous les pays d'Europe durent remédier à cette crise quantitative en s'engageant dans un

1. Les chiffres qui ont permis de procéder à la comparaison européenne développée dans cet article proviennent de sources très diverses. Le fait qu'ils aient, pour la plupart, été rassemblés dans un même gisement de données intitulé « Statistiques européennes sur le logement » n'en garantit pas l'homogénéité. Il ne faudra donc pas s'étonner d'éventuelles divergences avec d'autres sources. Par ailleurs, ces données se réfèrent, selon les pays et selon les thèmes, à des dates différentes, lesquelles sont en général mentionnées. Des précisions sur les sources et sur les définitions figurent sur Internet à l'adresse indiquée dans la bibliographie. Si certaines de ces données sont entourées d'une marge d'incertitude plus grande que les données françaises, leur qualité reste suffisante pour mettre en évidence les tendances à travers lesquelles se différencient les pays européens.

2. En Suède, une grande partie des résidences secondaires sont des résidences d'été dénuées de confort, souvent sans électricité, qui ne peuvent en aucun cas servir de résidences principales.

Tableau 1
La construction et le parc de logements dans l'Europe des Quinze

	France	Allemagne	Espagne	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Irlande	Suède	Grèce	Danemark	Belgique	Finlande	Autriche	Portugal	Luxembourg
Nombre de logements (en milliers) (1)	28 700	29 680 (2)	19 180	25 030	6 520	20 400	1 250	4 270	4 660	2 480	3 750	2 450	3 670	4 740	146
Nombre de logements existants/1 000 hab. (3)	490	445 (4)	481	441	414	417	324	482	454	466	394	449	435	424	365 (9)
<i>Dont résidences secondaires</i> (5)	44	5	67	-	1	4	-	67	-	41	13	-	25	38	-
<i>Dont logements vacants</i> (6)	37	13	71	94	9,5	17	33	16	144	21	-	31	-	45	-
Nombre de logements neufs/1 000 hab. (7)	5,4	5,5 (4)	6,9	2,7	5,8	3,4	12,4	1,3	9,3	2,9	3,2	5,8	7,1	9,0	5,4 (10)
Part des logements sociaux dans le neuf (en %) (8)	En 1999	13	7	17	-	17	8	16	0	22	8	44	23	-	23 (11)
	En 1985	22	12	-	-	38	28	28	0	27	-	17	23	-	-
Logements achevés avant 1945 (en %)	35	29 (12)	21	nd	21	43	24	33	12	43	50	12	29	nd	33

1. Les données portent sur 1998 pour l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, le Portugal, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni ; 1999 pour la France, les Pays-Bas et le Danemark ; 1991 pour la Belgique et la Grèce ; 1995 pour l'Italie ; 1994 pour le Luxembourg ; 2000 pour l'Irlande.

2. Ex-Allemagne de l'Est exclue. On comptait plus de 7 millions de logements, en 1998, sur le territoire de l'ex-Allemagne de l'Est.

3. Sauf mention explicite, cet indicateur est relatif à l'année 1999 ; pour l'Allemagne, la Suède, le Royaume-Uni, le Portugal, le Danemark et la Finlande, il correspond à l'année 1998, pour l'Italie à l'année 1995, pour la Grèce et la Belgique à l'année 1991.

4. Ex-Allemagne de l'Est exclue. Ce taux est de 480 en Allemagne de l'Est.

5. Chiffres relatifs à 1995.

6. Chiffre indicatif, obtenu en supposant le taux de vacance stable depuis le milieu des années 90.

7. Sauf mention explicite, cet indicateur est relatif à l'année 1999. Ce taux est relatif à l'année 1998 pour l'Espagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Portugal et la Finlande, à l'année 1996 pour l'Italie, et à l'année 1993 pour la Grèce. Pour le Royaume-Uni, il ne correspond qu'aux résidences principales. Pour l'Allemagne, il s'agit du taux de l'ex-RFA ; pour l'ex-Allemagne de l'Est, ce taux est de 6,8 logements pour 1 000 habitants.

8. Pour la Belgique, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal et la Finlande, les données sont relatives à 1998, pour l'Allemagne à 1994. En ex-Allemagne de l'Est, en 1998, ces parts sont de 13 % en 1998 et de 87 % en 1985.

9. Pour 1994.

10. Pour 1997.

11. Pour 1990.

12. Pour l'Allemagne, il s'agit des logements achevés avant 1949.

Source : statistiques sur le logement dans l'Union européenne.

Tableau 2
Données démographiques et comptables récentes pour l'Europe des Quinze

	France	Allemagne	Espagne	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Irlande	Suède	Grèce	Danemark	Belgique	Finlande	Autriche	Portugal	Luxembourg
PIB/hab. en 1997 (en milliers d'euros)	20,9	22,5	12,3	17,3	20,5	19,3	18,6	22,7	10,1	27,3	21,0	20,6	22,5	9,1	34,4
Taux de croissance du PIB en 1999 (aux prix de 1995 et en %)	2,9	1,6	4,0	1,4	3,9	2,2	9,8	3,6	3,5	1,7	2,5	4,0	2,1	3,1	7,5
Part du logement (en %) dans l'investissement total (1)	25	35	21	28	27	20	33	11	20	23	26	23	28	22	20 (5)
Nombre de personnes par ménage (2)	2,4	2,2	3,1	2,8	2,3	2,4	3,1	2,1	2,7	2,2	2,4	2,3	2,5	3,1	2,6 (6)
Nombre de pièces par logement (3)	4,0	4,4	4,8	4,1	4,2	3,6	5,3	4,3	3,8	3,8	4,3	3,6	3,2	4,3	4,7 (7)
Surface habitable (moyenne par logement en m ²)	88	86,7	85,3	92,3	98	76	99	89,8	79,6	108,5	86,3	76,0	89,1	83,0	118,4 (8)

1. En 1995. Parmi les taux connus en 1999, seuls ceux de l'Italie et de l'Allemagne ont évolué de manière significative, passant à 23 % et 33 % respectivement.

2. Sauf mention explicite, cet indicateur est relatif à l'année 1999. Il est relatif à l'année 1998 pour l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande, le Royaume-Uni ; à l'année 1997 pour la Suède et la Grèce. Pour l'Allemagne, il s'agit de celui de l'Allemagne réunifiée.

3. Pour l'Allemagne, le chiffre indiqué est relatif à l'Allemagne de l'Ouest. Pour l'ensemble des pays, il s'agit d'un chiffre approximatif, dont le contenu n'est pas homogène, s'agissant notamment de l'inclusion des pièces service. Il correspond à une date relativement récente (entre 1994 et 1999), sauf dans le cas de la Suède (1990), de la Belgique, de l'Espagne et de la Grèce (1991).

4. Le chiffre indiqué est en général mesuré entre 1995 et 1999, sauf pour la Belgique, l'Espagne et la Grèce (1991)

5. Pour 1990.

6. Pour 1991.

7. Pour 1994.

8. Pour 1997.

Source : statistiques sur le logement dans l'Union européenne.

effort massif de construction, quand ce ne fut pas de reconstruction. L'Allemagne et le Royaume-Uni furent les premiers pays à atteindre un haut niveau de construction, supérieur à celui de la France dans les années 50. La demande de nouveaux logements resta cependant très importante pendant une trentaine d'années en raison de l'explosion démographique que connurent tous les pays, pour certains immédiatement après la guerre, pour d'autres quelques années plus tard. À partir des années 70, ces générations nombreuses étaient en effet en âge de s'installer dans un logement indépendant. En outre, dans certains pays, et notamment en France, la cohabitation de plusieurs générations devint de plus en plus rare ; or, c'était jusqu'alors une situation relativement fréquente, au moins en milieu rural. Ce mouvement, dit de « décohabitation », renforça la demande de logements. Des pays, tels que la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Belgique, durent en outre rapatrier la population de leurs anciennes colonies (cf. encadré 1).

... au déclin de la construction neuve des dernières décennies

La construction passa par un maximum, à peu près partout en Europe, au début des années 70, le pic étant plus accentué dans les pays très touchés par la guerre, comme l'Allemagne ou la France, qui avaient dû beaucoup construire et reconstruire. À cette époque, l'environnement économique commença à se transformer. Avec le ralentissement de la croissance et la montée du chômage, les ménages se trouvèrent dans un contexte de moins en moins favorable à l'investissement ; mais le plus fort de la crise du logement semblait aussi passé. Les gouvernements, qui, pour la plupart, avaient mis en place des politiques d'aide au logement, adaptèrent à cette nouvelle donne leurs moyens d'intervention. Tous ces changements se traduisirent par un ralentissement sensible de la construction neuve qui déclina régulièrement dans toute l'Europe jusqu'au début des années 90 (cf. graphique I).

Encadré 1

LA VIEILLE EUROPE DANS L'ATTENTE D'UN REBOND DÉMOGRAPHIQUE

Tous les pays de l'Union européenne présentent de fortes similitudes dans la structure par âge de leur population. Leurs pyramides des âges portent les marques des conflits dont ces pays ont été le siège, mais elles sont aussi sculptées par des tendances démographiques communes. Tous les pays ont vu se réduire la natalité et la mortalité au cours des dernières décennies. De ce fait, leurs pyramides des âges ont tendance à se rétrécir à la base et à s'élargir vers le haut ou dans leur partie médiane, ce qui reflète le vieillissement de la population.

Une reprise de la fécondité en Europe du Nord...

Toutefois, la fécondité n'a pas baissé partout au même moment : en France, au Royaume-Uni, en Suède, aux Pays-Bas, en Allemagne et en Italie, les générations les plus nombreuses sont celles du milieu des années 60, mais les naissances avaient commencé à augmenter au lendemain de la guerre, notamment en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, en Suède et en Finlande. Dans d'autres pays, la baisse de la fécondité est intervenue plus tardivement ; ainsi, en Espagne, au Portugal, en Grèce et en Irlande, les générations les plus nombreuses sont nées vers le milieu des années 70. Dans ces pays, comme en Italie, le boom des naissances de l'après-guerre n'a pas été aussi spectaculaire qu'en Europe du Nord. Leur population est donc un peu plus jeune. En outre, en

Suède, en Finlande, au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le rajeunissement de la population est renforcé par une reprise récente de la fécondité. Les décalages de fécondité se répercutent sur l'accroissement du nombre de ménages une vingtaine d'années plus tard, ce qui explique les déphasages de la demande potentielle de logements.

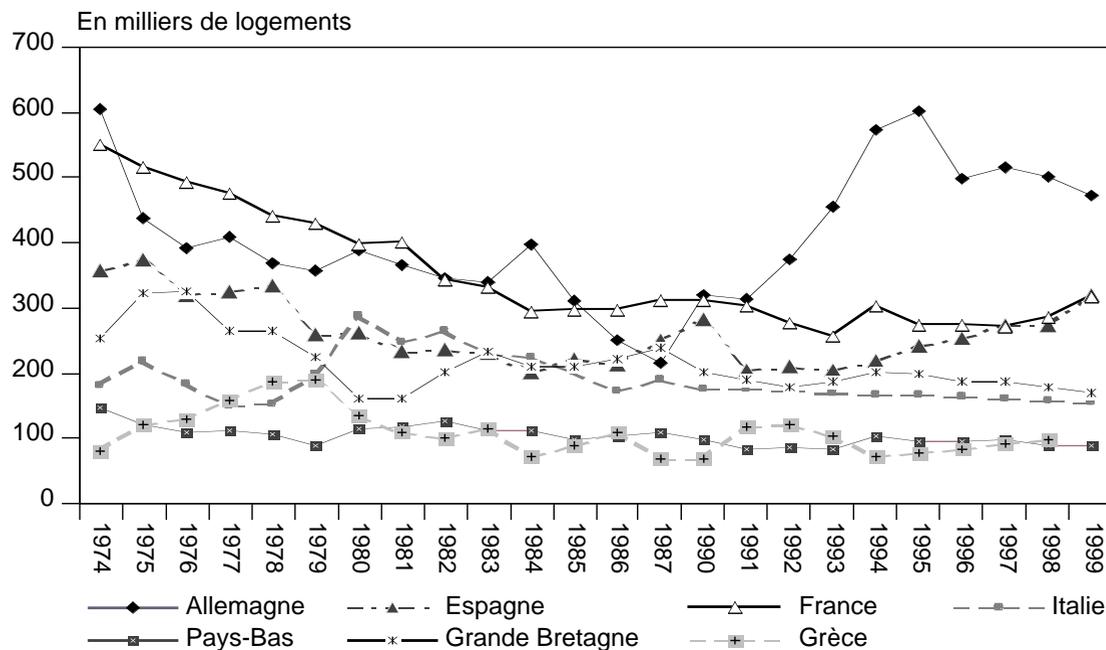
... et un sursaut migratoire tempèrent le vieillissement

Jusqu'à la fin des années 80, la croissance de la population résultait d'un « excédent naturel », dû à un excédent de naissances sur les décès. La baisse des naissances ayant été plus rapide que le recul de la mortalité, l'accroissement naturel tend à diminuer. De longue date, l'Europe de l'Ouest, et notamment la France, ont attiré les émigrants maghrébins, et depuis l'ouverture des frontières en Europe centrale et à l'Est, elle constitue une terre d'accueil pour les ressortissants de ces pays. Depuis le début des années 90, les migrations sont devenues le principal facteur de croissance de la population dans des pays comme l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal et la Suède. Sans l'immigration, l'Allemagne et l'Italie auraient vu leur population diminuer en 1996. En revanche, en France, en Irlande et aux Pays-Bas, le rôle de l'accroissement naturel reste prépondérant.

Graphique I

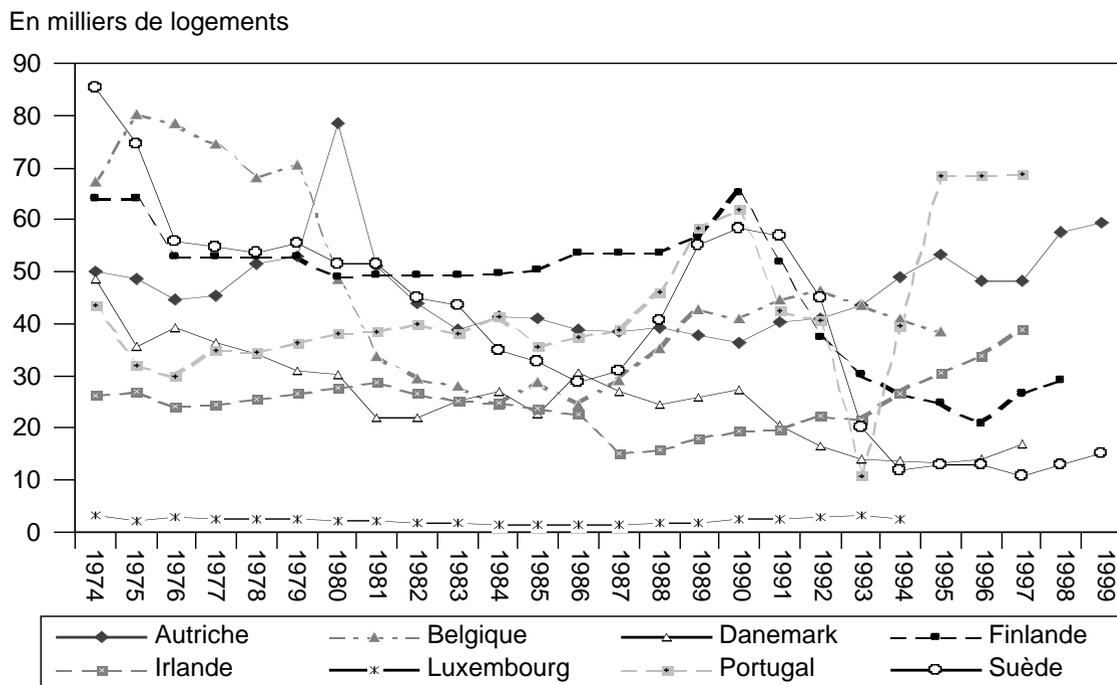
La construction de logements neufs en Europe : évolution du nombre annuel de mises en chantier

A - Les grands pays



lecture : pour l'Italie, pour les années 1991 à 1994 et 1996 à 1998, et pour la Grèce, pour les années 1995 à 1997, les chiffres représentés sur ce graphique sont interpolés linéairement. Pour l'Allemagne, les chiffres ne concernent que l'ex-RFA jusqu'en 1992 ; depuis 1995, ils ne comprennent que les logements neufs mais incluent les reconstructions ou les opérations de rénovation pour les années antérieures. En France, à partir de 1998, le nouveau système d'information Sitadel, qui remplace Siclone, ne prend plus en compte les permis de construire dont la surface hors œuvre nette est nulle.

B - Les autres pays



Source : DGUHC – Ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Le parc de logements est plus récent dans les pays du Sud

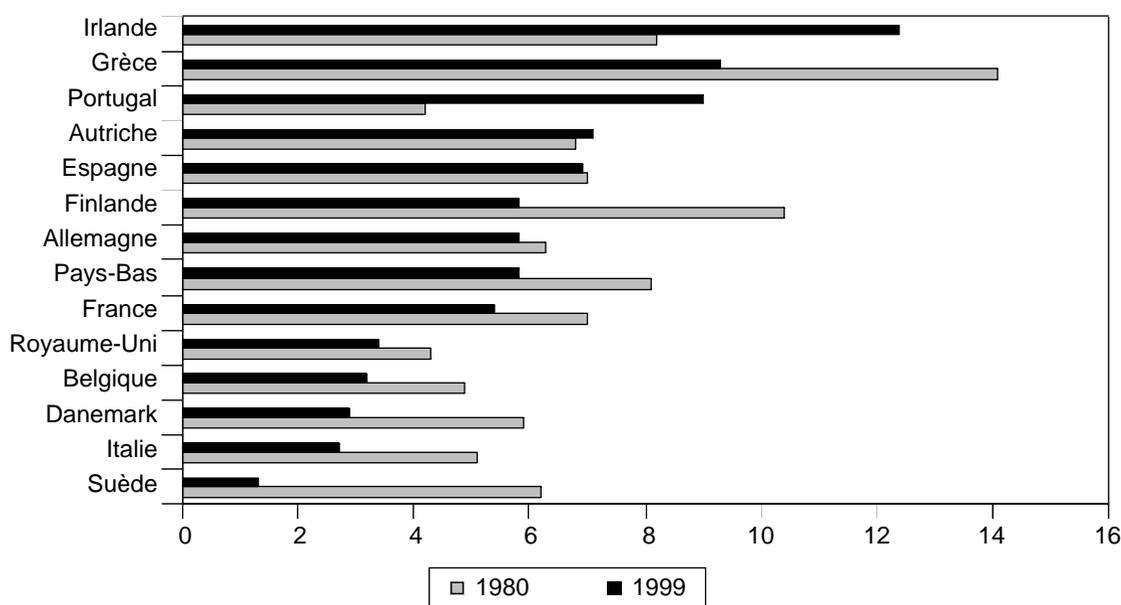
Dans certains pays, la construction du parc de logements fut plus étalée dans le temps. Exception faite de l'Irlande, on peut opposer les pays développés d'Europe du Nord, où les besoins en logements étaient pour l'essentiel comblés dans les années 80, aux pays moins avancés d'Europe du Sud qui avaient encore un retard important à rattraper. Les effets de la « décohabitation » en particulier, qui avaient beaucoup pesé sur la demande dans les pays d'Europe du Nord, furent quelque peu décalés dans les pays d'Europe du Sud (Espagne, Grèce, Portugal, Italie) ; ce retard est lié au moindre niveau de vie de ces pays et à la persistance de situations de cohabitation entre générations, traditionnellement plus fréquentes et mieux acceptées. Enfin, la population de ce groupe de pays, auxquels on peut adjoindre l'Irlande, était relativement plus jeune (cf. tableau 2 et encadré 1). D'autres indicateurs confirment l'existence de décalages entre pays dans l'évolution de la construction neuve, en premier lieu l'âge du parc : 55 % du parc irlandais, 44 % du parc espagnol actuel, et 47 % des parcs grec et néerlandais ont été construits depuis 1971, contre le tiers

à peine du parc français et 22 % du parc britannique. Les densités par habitant des parcs étaient aussi plus dispersées en 1980 qu'elles ne le sont aujourd'hui, alors que les taux de construction l'étaient moins (cf. tableau 2 et graphique II).

De l'extension du parc à sa rénovation : le nouveau dynamisme de la construction

À des degrés divers, toute l'Europe de l'Ouest fut touchée par la crise de l'immobilier du début des années 90, mais dans certains pays, et notamment en Espagne, la tendance s'est depuis lors nettement inversée. La construction a retrouvé son dynamisme dans les pays où persistait une demande potentielle importante, soit pour des raisons démographiques, soit parce qu'une partie du parc devenait trop vétuste. Ainsi, en Irlande et en Grèce, l'accroissement du nombre de ménages s'est révélé particulièrement important depuis 1995 (cf. tableau 3). En Espagne et en Irlande, le redressement récent de la construction s'inscrit en outre dans un contexte de forte croissance et de baisse du chômage. Par ailleurs, en Espagne et au Portugal, les résidences secondaires représentent une part importante du

Graphique II
Nombre de logements neufs pour 1 000 habitants



Lecture : pour la plupart des pays, il s'agit du nombre total de logements commencés, incluant les réhabilitations. Au Royaume-Uni, seules sont comptabilisées les mises en chantier de résidences principales.
Source : statistiques européennes sur le logement.

flux annuel de logements neufs. Certes, ces deux pays sont des régions touristiques, bordées d'un littoral important, où l'immobilier de loisirs s'est développé, mais ce sont aussi des pays dont le niveau de vie s'améliore ; enfin, il est probable qu'une part non négligeable de ces logements a été construite par des ménages émigrés.

L'Allemagne a dû faire face depuis le début des années 90 à des problèmes spécifiques

nés de la réunification et des mouvements de population en provenance d'Europe centrale qui l'ont accompagnée. Trois millions et demi d'immigrés ont été accueillis en trois ans et, en 1993, on estimait les besoins en logements à 2,5 millions d'unités, dont un million en ex-Allemagne de l'Est. En Grande-Bretagne, le niveau de la construction est bas, comparé à celui des autres pays européens ; l'insuffisance de l'offre entraîne d'ailleurs des tensions sur les prix et un marché spéculatif se développe. En Suède, où les mises en chantier sont au plus bas, la demande de nouveaux logements commence à se redresser (cf. *infra*).

Tableau 3
Taux de croissance annuel moyen
du nombre de ménages

En %

	1980-1990	1990-1995	1995-1999
Allemagne	1,3	5,6	0,6
Espagne (1)	1,2	1,2	0,1
France	1,2	1,1	1,3
Irlande (2)	1,4	1,5	2,8
Pays-Bas (1)	2,0	1,1	1,2
Suède	1,3	-	0,4
Royaume-Uni	1,1	1,1	-
Grèce (3)	0,7	-	3,2
Italie (3)	0,7	-	1,5

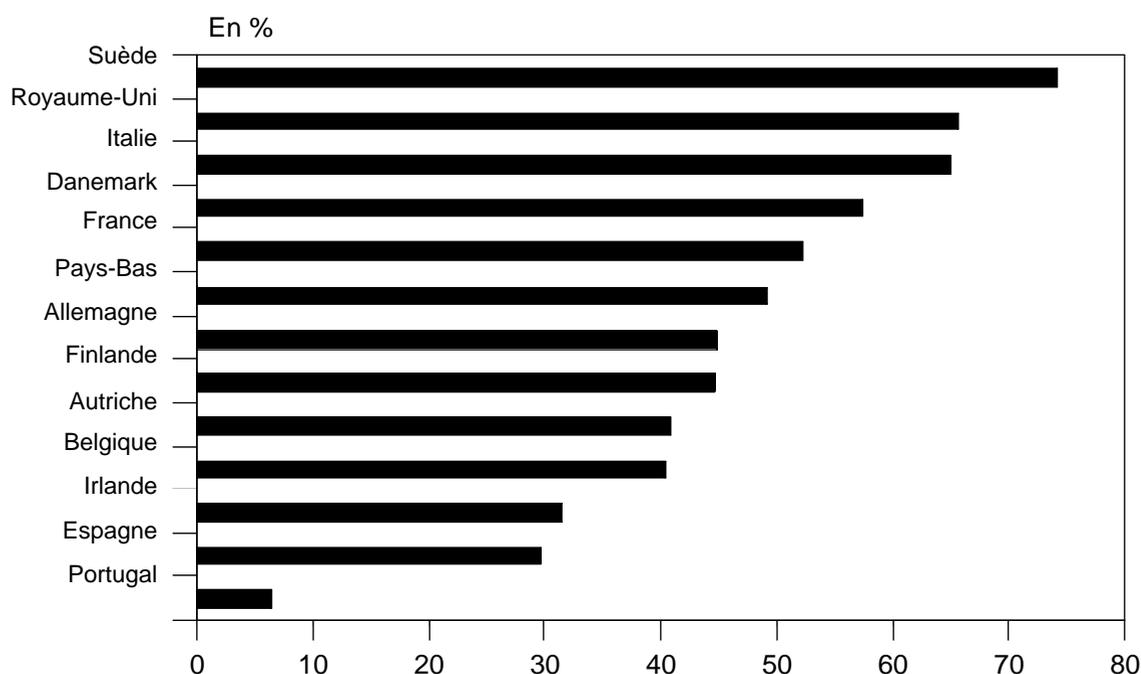
1. 1995-1998 ;
2. 1995-2000 ;
3. 1981-1991-1997.

Source : statistiques européennes sur le logement.

Un indicateur comparatif : le nombre de logements neufs pour 1 000 habitants

Les logements neufs étant destinés à loger de nouveaux ménages ou à remplacer les logements devenus trop vétustes, l'activité de construction est très corrélée à la densité du bâti existant et à la démographie de chaque pays. Pour procéder à des comparaisons, il est préférable de corriger cet effet d'échelle, en rapportant le nombre annuel de logements neufs au nombre d'habitants. Ainsi, en 1999, le taux de construction se révèle plus élevé en Allemagne qu'en France : on y a construit environ 5,8 logements pour 1 000 habitants, dont 6,8 dans les Länder de l'Est, contre 5,4 en

Graphique III
Part des travaux d'entretien dans l'activité de construction liée au logement en 1999



Source : Euroconstruct.

France. En revanche, au Royaume-Uni, ce taux est de l'ordre de 3,4 logements pour 1 000 habitants ; il est de 2,7 en Italie et tombe à 1,3 en Suède. Actuellement, de tous les pays d'Europe, l'Irlande est de loin celui où la construction est la plus active, avec 12,4 logements neufs pour 1 000 habitants. Avec environ 9 logements, viennent ensuite la Grèce et le Portugal, devant l'Espagne qui a cependant construit près de 7 logements pour 1 000 habitants (cf. graphique II).

Dans les pays qui construisent peu, les travaux d'entretien occupent une place importante dans l'activité de construction liée au logement (3) : les trois quarts en Suède et environ 65 % au Royaume-Uni et en Italie (cf. graphique III). À l'opposé, cette place est sensiblement plus faible dans les pays où la construction neuve est dynamique, comme l'Espagne, l'Irlande (environ 30 % pour ces deux pays) et le Portugal (environ 6 %). Mais, d'une manière générale, tous les pays ont aujourd'hui tendance à mettre l'accent sur la rénovation du parc existant, les besoins en logements neufs ne pouvant à terme que s'amenuiser.

Au-delà du niveau de vie, le rôle de la démographie reste primordial

Les quatre pays où la construction est la plus dynamique, l'Irlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne, sont ceux où la taille moyenne des ménages est la plus élevée. Cela suggère l'existence d'une demande potentielle qui pourrait se concrétiser par « décohabitation », à l'occasion du départ des enfants du domicile familial notamment. Dans tous ces pays la croissance est vive, et hormis en Espagne, la progression du nombre de ménages est plus rapide que la moyenne (cf. graphique IV). En revanche, le taux de construction varie en sens inverse du PIB par habitant. Ainsi, en Grèce et en Espagne, le PIB par habitant n'est respectivement que de 10,1 et 12,3 milliers d'euros en 1999 ; en Irlande, il est de 18,6 milliers d'euros. À l'inverse, dans certains pays à haut niveau de vie, la nécessité de construire n'est plus aussi pressante aujourd'hui. En Suède, où le taux de construction est au plus bas, le PIB par habitant est évalué à 22,7 milliers d'euros, à peu près comme en Allemagne. Le Danemark, avec un PIB par habitant de 27,3 milliers d'euros, est, après le Luxembourg, l'un des pays les plus riches d'Europe et l'un de ceux qui construisent le moins.

Tout semble opposer les pays dont le développement a été précoce aux pays moins avancés. Les premiers ont atteint un niveau de vie élevé et disposent de ce fait d'un parc abondant et plus récent, ce qui leur permet de réduire aujourd'hui leur effort de construction. Les seconds sont en train de rattraper leur retard de croissance. Ils ont ainsi les moyens d'inscrire la construction au rang de leurs priorités, bien que leur niveau de vie actuel soit encore inférieur à la moyenne européenne. Toutefois, si ces pays construisent c'est d'abord pour répondre à une demande immédiate ou potentielle importante. Cette demande est principalement d'origine démographique, mais se justifie aussi par la nécessité de renouveler le parc existant. Par ailleurs, actuellement, comme par le passé, la construction s'adapte à la mouvance urbaine. De fortes pénuries de logements apparaissent dans des agglomérations en forte expansion, alors que des logements peuvent rester vacants en nombre important ailleurs (4).

Si le niveau de la construction dépend du pouvoir d'achat des ménages, de leurs anticipations, des conditions de financement et des prix, le rôle de la démographie n'en est pas moins primordial. Le cas de l'Allemagne au cours du passé récent en témoigne. Après la réunification, ce pays s'est donné les moyens de beaucoup construire, au moment où l'Europe entrait dans une phase de ralentissement économique qui, dans d'autres pays, notamment en France, a entraîné le secteur du bâtiment dans la récession.

Le quart de l'investissement national est consacré au logement

La part du logement dans l'investissement domestique des pays est en principe corrélée au taux de construction : elle dépasse les 30 % en Allemagne et en Irlande, avoisine les 25 % en France, aux Pays-Bas, en Autriche et en Italie, mais tombe à 20 % au Royaume-Uni et à 10 % en Suède. Toutefois, certains pays, tout en ne consacrant que 20 % environ de leurs dépenses d'investissement au logement, construisent beaucoup, comme la Grèce, l'Espagne et le Portugal (cf. tableau 2).

3. Cette activité regroupe la construction neuve et les travaux d'entretien.

4. C'est notamment le cas en Suède, bien que ce pays ne fasse pas partie de ceux qui construisent beaucoup actuellement ; mais le gouvernement suédois cherche des moyens pour obliger les autorités locales des agglomérations en expansion économique à construire suffisamment de logements.

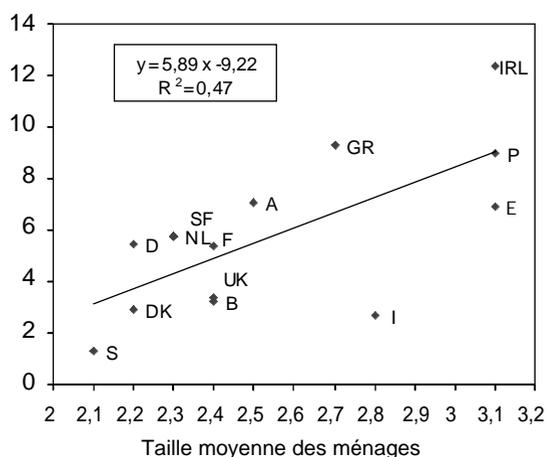
Tous les pays destinent également une part importante de leurs revenus aux dépenses courantes de logement, constituées principalement des loyers des occupants (5), et dans une moindre mesure de leurs dépenses d'énergie, des travaux d'entretien courants effectués dans les logements, et des autres charges. Le poids de ces dépenses dans la consommation des ménages est néanmoins variable, et fortement dépendant du niveau relatif des loyers. Les ménages français, avec un « budget-logement » correspondant au quart de leurs dépenses de consommation (26 % en 1998),

se situent dans la moyenne européenne avec les ménages espagnols et néerlandais, devant les Italiens et les Grecs qui ne consacrent au logement que 20 % de leurs dépenses de consommation. Au Royaume-Uni, au Portugal et en Irlande, la part des dépenses courantes de logement est sensiblement plus faible (de l'ordre de 13 % à 16 %).

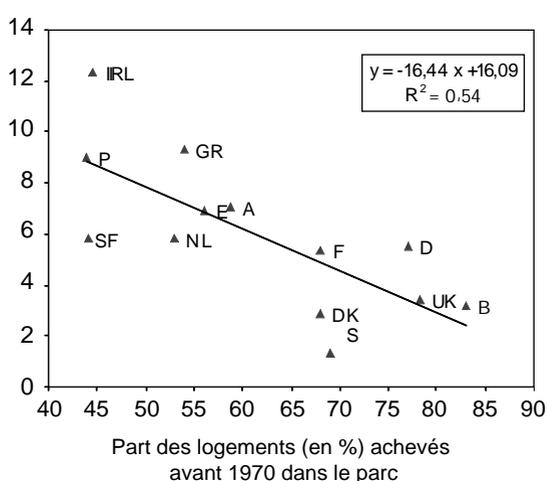
5. Ce poste comprend les loyers effectivement versés par les locataires, mais aussi une évaluation des loyers imputés des propriétaires, correspondant au montant du service de logement qu'ils se rendent à eux-mêmes.

Graphique IV
Les principaux déterminants de la construction de logements neufs*

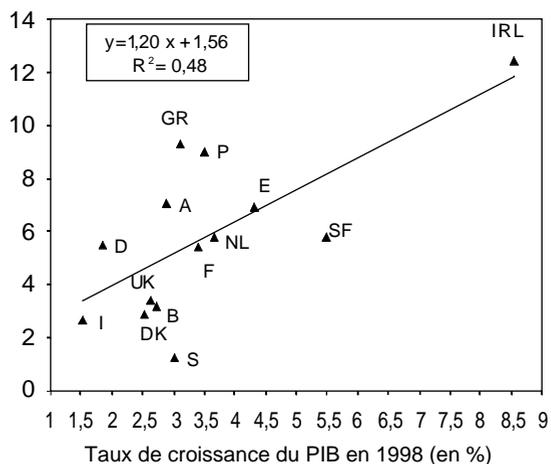
A - Construction de logements neufs et taille des ménages



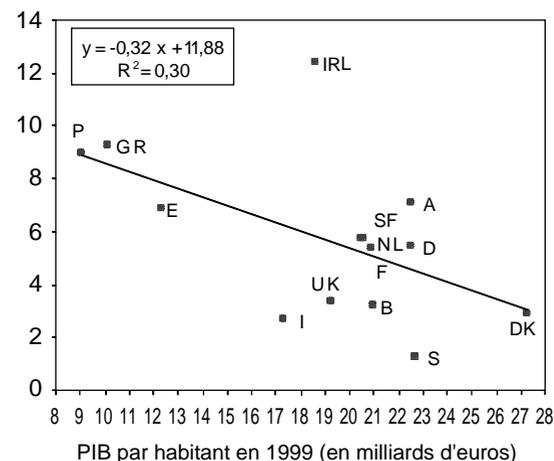
B - Construction de logements neufs et ancienneté du parc



C - Construction de logements neufs et croissance



D - Construction de logements neufs et richesse par habitant



* En ordonnée figure sur chaque graphique le nombre de logements neufs pour 1 000 habitants en 1999. Lecture : les abréviations des noms de pays sont les suivantes : B : Belgique ; DK : Danemark ; D : Allemagne ; GR : Grèce ; E : Espagne ; F : France ; IRL : Irlande ; I : Italie ; NL : Pays-Bas ; A : Autriche ; P : Portugal ; SF : Finlande ; S : Suède ; UK : Royaume-Uni. Les droites de tendance représentées sur chacun de ces graphiques ont été obtenues par régression linéaire, la variable expliquée étant, dans tous les cas, le nombre de logements neufs pour 1 000 habitants. La variable explicative est indiquée en abscisse. Dans l'encart, figurent l'équation de la droite et le coefficient de détermination R².

Source : statistiques européennes sur le logement

La place de la propriété : le principal critère de clivage entre les pays

Biens durables, les logements constituent un patrimoine important, en majeure partie détenu par des ménages. Toutefois, ces logements ne sont pas nécessairement occupés par leur propriétaire. Certains ont été construits à l'initiative d'investisseurs privés ou institutionnels. Si le volume du parc d'un pays est d'abord le reflet de son histoire démographique, la répartition des occupants entre les ménages propriétaires de leur logement et ceux qui le louent résulte d'une longue histoire où les coutumes, les philosophies sociales et politiques des dirigeants, les grands mouvements économiques ont simultanément joué leur rôle.

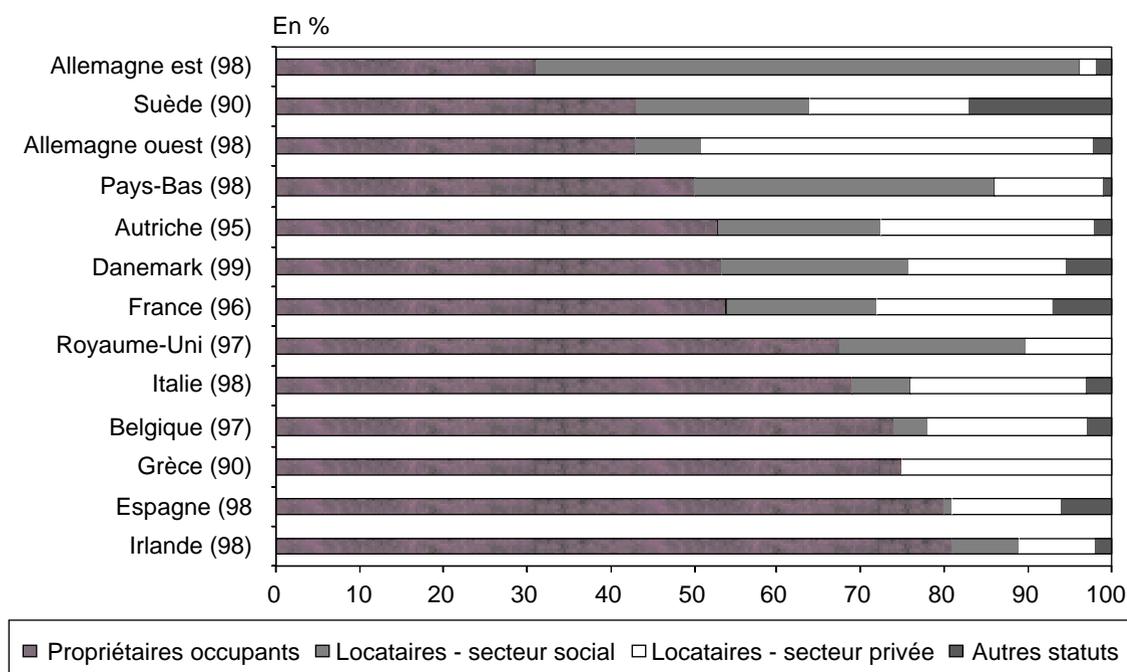
Le partage du parc entre propriétaires occupants et locataires de bailleurs sociaux ou privés est le principal critère de clivage entre les pays européens. Il oppose les pays à tradition rurale d'Europe du Sud aux pays industrialisés d'Europe du Nord (cf. graphique V). Ainsi, la proportion de propriétaires occupants atteint 80 % en Espagne, 75 % en Grèce, près de 70 % en Italie alors qu'elle est seulement de 31 % en ex-Allemagne de l'Est, de 43 % en

Allemagne de l'Ouest et en Suède. Toutefois, ces contrastes géographiques comportent de nombreuses exceptions au Nord. En Irlande, au Royaume-Uni, en Belgique et au Luxembourg, la propriété est le statut d'occupation dominant, avec respectivement 81 %, 67 %, 74 % et 70 % de propriétaires.

Quelques pays occupent une position intermédiaire avec une répartition plus équilibrée de leur parc, notamment la France, qui compte aujourd'hui 55 % de propriétaires. Rejoignent également ce groupe médian, les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche. En France, la diversité de l'occupation des logements paraît en accord avec la position géographique centrale de ce pays sur le territoire européen qui le place à un carrefour de cultures et de climats. Des zones industrielles se sont développées sans pour autant absorber les régions rurales, laissant un espace comparable à l'habitat individuel et à l'habitat collectif, à la propriété et à la location.

Le lien entre la place de la propriété, le développement industriel d'un pays et son degré d'urbanisation n'est pas sans comporter des contradictions. Parmi les pays dont le taux de

Graphique V
Répartitions des résidences principales selon le statut d'occupation (dates récentes)



Lecture : entre parenthèses figure l'année d'observation des données.
Sources : DGUHC ; European housing statistics.

propriétaires est élevé, on trouve par exemple le Royaume-Uni et la Belgique qui sont depuis longtemps des régions urbanisées et très industrielles. Ce constat laisse penser qu'il serait quelque peu réducteur de ramener à de seuls critères géographiques, culturels ou économiques le développement de la propriété. Au-delà des traditions, les moyens d'action mis en œuvre par les pouvoirs publics au moment où ils commencèrent à s'intéresser au domaine du logement ont incontestablement posé les jalons des grandes tendances de l'occupation du parc. La hiérarchie actuelle des taux de propriétaires est ainsi l'aboutissement d'un demi-siècle d'histoire économique et politique et résulte de ce fait d'évolutions fortement différenciées selon les pays.

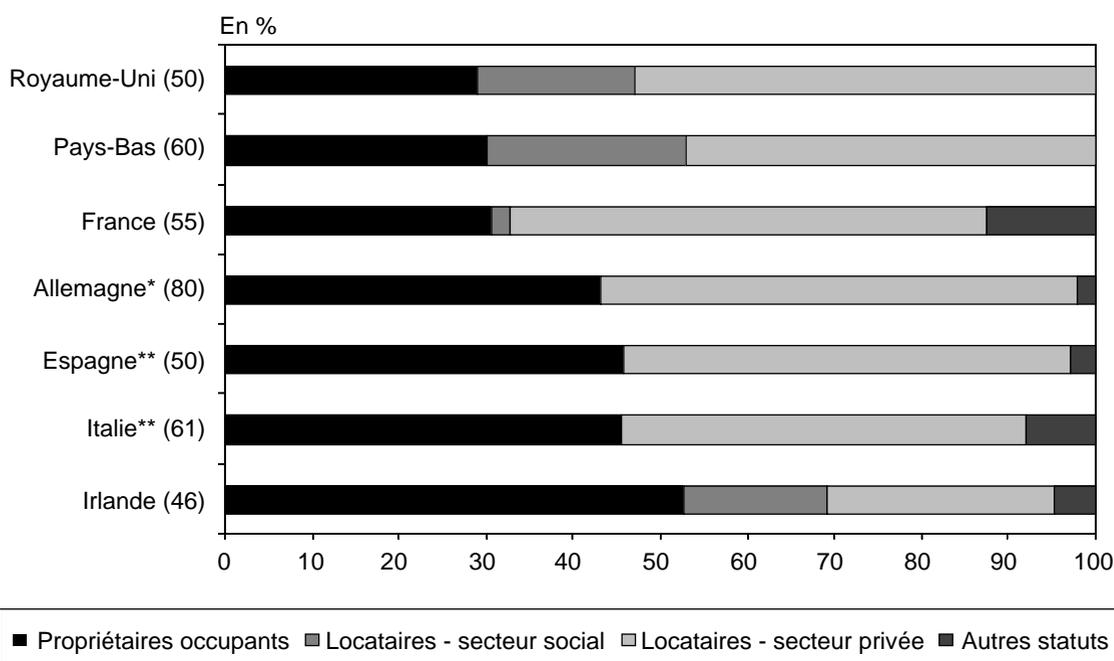
Symbole de réussite sociale, la propriété se généralise...

Pour beaucoup de ménages, la propriété est un symbole de réussite sociale ; elle leur permet d'économiser un loyer payé « à fonds perdus » et, au contraire, de se constituer une épargne sous la forme d'un patrimoine immobilier transmissible par héritage. Devenir propriétaire est donc le souhait d'une majorité d'entre

eux et cette volonté a été encouragée par les pouvoirs publics dans presque tous les pays européens. Dans un contexte de croissance et d'augmentation du pouvoir d'achat, la propriété occupante s'est ainsi continuellement développée depuis la guerre, dans toute l'Europe. Par périodes, le bas niveau des taux d'intérêt réels et la hausse des prix ont pu constituer un environnement favorable à l'accession à la propriété. L'inflation a probablement joué un rôle assez important dans les pays tels que l'Espagne, le Portugal, l'Italie et le Royaume-Uni où elle existait de façon endémique.

La montée de la propriété oppose deux groupes de pays selon sa rapidité. Le cas très particulier de la Grèce mis à part, on trouve d'un côté l'Espagne, l'Italie, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Belgique où le phénomène a été spectaculaire, de l'autre l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark où il a été plus lent (cf. graphique VI). La France, où la propriété a progressé à moyenne vitesse, a conservé sa place dans la hiérarchie des taux de propriétaires, alors que le Royaume-Uni qui venait derrière, la devance aujourd'hui. À raison d'un point par an, en moyenne, pendant quarante ans, la progression du taux de propriétaires au

Graphique VI
Répartitions des résidences principales selon le statut d'occupation (dates éloignées)



Lecture : (*) pour l'Allemagne, cette répartition ne concerne que l'Allemagne de l'Ouest. (**) dans ces pays, tous les locataires ont été regroupés. Entre parenthèses figure l'année d'observation.
Sources : statistiques européennes sur le logement et DGUHC.

Royaume-Uni a été presque deux fois plus rapide qu'en France. L'Allemagne, et plus particulièrement l'ex-Allemagne de l'Est, est aujourd'hui le pays d'Europe dont le taux de propriétaire est le plus faible, et l'un des rares, avec la Suède, où les propriétaires soient encore minoritaires. En Europe du Sud, la hiérarchie des taux de propriétaires n'a pas été bousculée, mais elle a subi une forte homothétie. Ils étaient de l'ordre de 40 % à 50 % après la guerre ; de nos jours, ils approchent, voire dépassent, les 70 %.

...souvent encouragée par les pouvoirs publics...

Si la propriété paraît aujourd'hui relativement accessible, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale les ménages étaient en majorité locataires de bailleurs privés ou sociaux dans tous les pays d'Europe. C'est entre autres grâce à un apport important de logements neufs construits à l'initiative des futurs occupants que la propriété a conquis sa suprématie actuelle. Les pays d'Europe du Sud ont toujours encouragé l'accession à la propriété, et notamment l'accession dans le neuf. En Espagne, la politique franquiste visant à faire de chaque ménage un propriétaire est le cas extrême. La location était au contraire très taxée et l'évolution des loyers contrôlée, ce qui décourageait les bailleurs privés.

Au Nord, les gouvernements, qui avaient dû, au lendemain de la guerre ou même avant, apporter leur aide au domaine du logement, l'avaient souvent fait en subventionnant directement la construction d'un parc social. Tôt ou tard, ces pays cherchèrent à se désengager et mirent en place dans ce but des dispositifs visant à stimuler les achats de logements neufs, le financement du logement faisant ainsi davantage appel à des fonds privés. Pour que cette mobilisation de l'épargne privée soit efficace, encore fallait-il que cette épargne existe. Ce n'est qu'après une vingtaine d'années de croissance que les politiques favorisant l'accession se généralisèrent, vers la seconde moitié des années 70. En France, la création en 1977 de prêts à taux bonifiés, les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP), pour aider les ménages les plus modestes à accéder à la propriété, est une des étapes les plus marquantes de la politique de logement. En 1995, le PAP a été remplacé par le prêt à taux zéro avec des objectifs similaires (cf. encadré 2). En Italie, il existe, pour acheter un logement neuf, un

« secteur libre » uniquement stimulé par des mesures d'incitations fiscales, et un « secteur aidé » réservé aux ménages modestes, lesquels bénéficient de prêts à taux bonifiés. Comme en Espagne, le parc locatif privé est en déclin à cause d'une réglementation des loyers contraignante. Aussi, les acquéreurs de logements neufs sont-ils presque tous les futurs occupants. En Belgique et au Danemark, le développement de la propriété est également dû aux apports du neuf, pour l'essentiel, bien qu'au Danemark l'accession ne bénéficie d'aucune aide directe de l'État.

La propriété pour usage propre est depuis toujours profondément ancrée dans la culture grecque et liée au caractère essentiellement rural de ce pays. En outre, quelques pratiques très spécifiques témoignent de la survivance des traditions. Jusqu'à une date récente, la faible intervention publique dans l'encadrement du crédit a favorisé l'autofinancement de la construction, le terrain servant parfois de monnaie d'échange entre les propriétaires fonciers et les maîtres d'ouvrage. Il arrive que les propriétaires assurent eux-mêmes la réalisation du bâti et les constructions illégales, c'est-à-dire sans permis de construire, sont fréquentes dans les zones périurbaines. D'une manière générale, dans les autres pays d'Europe du Sud, Espagne, Italie, Portugal, la propriété jouit d'un préjugé favorable et son essor résulte aussi de l'insuffisance du parc locatif et parfois de l'inexistence d'un secteur locatif social. Dans ces pays, le poids des traditions a joué un rôle déterminant dans le développement de la propriété, plus important sans doute que celui des politiques publiques.

... qui ont même incité les locataires à acheter leur logement

Dans certains pays, la très forte volonté des gouvernements – libéraux – de privilégier l'accession à la propriété les a conduits à prendre des mesures destinées à encourager les occupants de logements locatifs existants, privés ou sociaux, à s'en porter acquéreurs. La propriété s'est ainsi diffusée par « réaffectation » vers ce statut d'une partie du parc locatif. De telles politiques ont été pratiquées par les pays industrialisés d'Europe du Nord, où le parc locatif était prédominant au lendemain de la guerre. C'est sans doute le Royaume-Uni qui est allé le plus loin dans cette voie. La montée extrêmement rapide du taux de propriétaires depuis le début des

Encadré 2

LES ORIENTATIONS RÉCENTES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN FRANCE

Le logement occupe une place de tout premier plan dans l'économie française : l'ensemble des dépenses qui lui sont consacrées, loyers et charges des occupants, acquisitions et travaux d'entretien, représente environ 20 % du produit intérieur brut. Il a, de plus, largement bénéficié de l'aide de l'État depuis une cinquantaine d'années. La période récente a vu se mettre en place différentes mesures qui marquent une évolution importante dans la politique du logement.

Favoriser l'accèsion à la propriété par des « aides à la personne »

Après l'effort de reconstruction de l'après-guerre et le développement des programmes de logements sociaux des années 60, l'État s'est progressivement désengagé du financement du logement, l'épargne privée se reconstituant peu à peu à la faveur de la croissance. Le désir des ménages d'être propriétaire étant profondément ancré, la politique du logement s'est alors orientée vers un système d'aide à « l'accèsion sociale » pour les ménages les plus modestes. À quelques aménagements près, la réforme de 1977 en a figé pour dix-huit ans les modalités. Pour les ménages qui désiraient acheter leur résidence principale, elle a créé de nouveaux prêts à taux bonifiés : les prêts aidés à l'accèsion à la propriété (PAP). La réforme de 1977 a institué également les prêts locatifs aidés (PLA) pour le financement du logement social. Son originalité est d'avoir assorti tous ces prêts d'une « aide personnalisée au logement » (APL) destinée aux occupants, qu'ils soient propriétaires ou locataires. Les PAP ont contribué à l'essor de la propriété en France, la proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale passant de 46,7 % en 1978 à 53,5 % dix ans plus tard, et, au gré des régulations budgétaires successives, les PLA ont financé la construction d'environ 60 000 logements sociaux par an pendant la décennie 80. Cependant, au bout de quelques années, le système est devenu très coûteux pour le budget de l'État en raison d'une très forte progression des aides à la personne. Par ailleurs, beaucoup d'accédants modestes se sont retrouvés en situation de surendettement. Le nombre annuel des PAP distribués, qui dépassait 150 000 entre 1978 et 1982, est tombé aux alentours de 31 000 en 1992.

La réforme de l'accèsion sociale : le prêt à taux zéro

De cette « crise » de l'accèsion sociale est né le « prêt à taux zéro », le 1^{er} octobre 1995. Le prêt à taux zéro est un prêt complémentaire, sans intérêt, et dont le montant ne peut pas dépasser 20 % de celui de l'opération et le tiers de l'endettement total. Comme le PAP, il s'adresse à des accédants modestes qui ne peuvent en bénéficier que sous conditions de ressources, mais les plafonds du prêt à taux zéro sont nettement plus élevés que ceux des PAP. L'écart entre ces plafonds est plus grand pour les ménages de petite taille ; or, ils sont de plus en plus nombreux. Autre

avantage du prêt à taux zéro : il est assorti d'un différé d'amortissement plus ou moins important selon le niveau de revenu des bénéficiaires, mais pouvant atteindre 15 ans. Ainsi, il ne représente aucune charge pour les ménages les plus modestes durant les premières années de remboursement. Contrairement aux PAP, dont la distribution était contingentée et réservée au Crédit Foncier de France, les prêts à taux zéro sont distribués à « guichets ouverts » et par la quasi-totalité des établissements de crédit. Comme le PAP, le prêt à taux zéro peut financer l'achat d'un logement neuf, ou celui d'un logement existant dès lors que le propriétaire s'engage à effectuer des travaux pour un montant minimum atteignant 35 % du montant de l'opération. Cette quotité a été réduite à 20 % en 1996. Le prêt à taux zéro a d'emblée remporté un vif succès : plus de 145 000 prêts ont été accordés en 1996, dont près de 49 000 pour financer des achats de logements existants. Toutefois, ce prêt est moins utilisé sur le marché de l'ancien depuis que la quotité de travaux a retrouvé son niveau initial (35 %). Depuis le 1^{er} novembre 1997, seuls les ménages achetant un logement pour la première fois sont éligibles au prêt à taux zéro.

Des instruments de relance de l'investissement locatif privé : le dispositif Quilès-Méhaignerie...

Jusqu'au milieu des années 80, la politique du logement n'est pas intervenue directement en faveur du secteur locatif privé. Aussi, le parc locatif privé s'est-il fortement réduit (de 1 300 000 logements entre 1955 et 1988), la faible rentabilité de l'investissement conduisant les bailleurs à se désengager. Les gouvernements n'ont réagi qu'en 1984 avec la mise en place des dispositifs fiscaux Quilès-Méhaignerie. Ces dispositifs, plusieurs fois remodelés par la suite, accordaient des réductions d'impôts aux investisseurs qui achetaient un logement neuf en vue de le louer pendant au moins six ans (neuf ans à l'origine). Mais, ces réductions d'impôts étant plafonnées, elles ont surtout stimulé les achats de logements locatifs neufs de petite taille.

... et les dispositifs d'amortissement

Avec le dispositif d'amortissement accéléré, dit aussi « amortissement Périssol », le deuxième volet des réformes récentes a créé un autre instrument de relance de l'investissement locatif privé. La loi du 12 avril 1996 ouvrait aux propriétaires de logements acquis neufs, entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 décembre 1998, la possibilité de déduire de leurs revenus fonciers un amortissement, dont le taux était fixé à 10 % du montant de l'acquisition pendant les quatre premières années, et à 2 % pendant les 20 années suivantes, soit au total 80 % de l'achat. En contrepartie, les propriétaires devaient louer ce logement pendant au moins neuf ans, mais le déficit foncier était déductible de leurs revenus imposables, dans la limite d'un plafond de 100 000 francs. Le succès de ce dispositif a incité les pouvoirs publics à en reporter l'échéance



années 80 dans ce pays est principalement liée à la mise en place d'une politique de vente à leurs occupants des logements locatifs du parc public, le « *right to buy* ». Cette politique est aussi très pratiquée en Irlande, où elle représente une part importante du flux de nouveaux propriétaires, et dans une moindre mesure en Belgique. Par ailleurs, au Royaume-Uni, la construction de logements sociaux par les collectivités locales s'est quasiment tarie au bénéfice des « *housing associations* ».

Dans ce pays, le développement de l'accession à la propriété s'appuie aussi sur des mesures d'incitations fiscales. En Irlande, les accédants

bénéficient de bonifications de taux d'intérêt, d'allocations pour ceux qui achètent un logement neuf, de diverses déductions fiscales. Il existe également, dans ce pays, un système original de propriété partagée, le « *shared ownership* », proposé par les collectivités locales : l'acquéreur a la possibilité de leur acheter 40 % au moins de la valeur d'un logement à l'aide d'un prêt à taux bonifié tout en leur versant par ailleurs un loyer correspondant à l'usage de la partie non acquise de ce logement. Aux Pays-Bas, l'accession est essentiellement privée, et la promotion immobilière inexistante. Les « *corporaties* » qui gèrent le parc social sont autorisées à le vendre, ce qui

Encadré 2 (suite)

au-delà de la date initialement prévue, dès lors que le permis de construire était déposé avant la fin de l'année 1998 et l'acquisition faite avant le 31 août 1999 ; de plus, la construction devait être achevée avant le 1^{er} juillet 2001.

Les dispositifs Quilès-Méhaignerie et l'amortissement Périissol n'encourageaient que l'investissement dans des logements neufs, dont les loyers pouvaient donc être relativement élevés. Pour relancer l'investissement locatif privé toujours, mais dans un secteur qualifié d'« intermédiaire », tant pour le niveau des loyers pratiqués que pour le niveau de revenu de ses occupants, la loi de finances pour 1999 a mis en place le « statut du bailleur privé conventionné » (dit aussi « amortissement Besson »). Le principe de l'amortissement Périissol est maintenu dans le cas de l'achat d'un logement neuf. Le régime d'amortissement est toutefois moins avantageux (8 % les cinq premières années, 2,5 % ensuite pendant dix ans au maximum) et le déficit foncier imputable sur le revenu global est plus faible (70 000 francs contre 100 000 francs). En revanche, à l'issue de la période d'amortissement, le taux de déduction forfaitaire, qui avait été abaissé à 6 %, revient au taux de droit commun (actuellement 14 %). L'originalité de cette mesure est surtout d'instituer un système de conventionnement : les bailleurs doivent s'engager à pratiquer des loyers inférieurs à certains plafonds (légèrement supérieurs à ceux des loyers des logements sociaux), les revenus des futurs locataires étant également soumis à des plafonds.

En dehors de ces deux dispositifs essentiellement tournés vers le neuf, plusieurs mesures ont été adoptées récemment en faveur du parc de logements existant, visant à stimuler sa rénovation (baisse du taux de TVA sur les travaux de 20,6 % à 5,5 %) et à favoriser la fluidité du marché de l'ancien (baisse des droits de mutation de 7,8 % à 4,8 %) (1). Le « statut du bailleur privé conventionné » comporte également un volet destiné aux propriétaires de logements locatifs existants. À l'occasion de la conclusion de nouveaux baux, ces logements peuvent aussi être conventionnés. Le propriétaire verra alors le taux de déduction forfaitaire applicable à ses revenus fonciers passer

de 14 % à 25 %. Dans le neuf, comme dans l'ancien, les bailleurs conventionnés bénéficient de mesures de « sécurisation », c'est-à-dire de garanties contre les loyers impayés.

Les aides à la personnes ont progressé plus rapidement que les aides à la pierre

Il est difficile d'évaluer le coût global des aides au logement pour la collectivité. En effet, si la majeure partie de ces aides donne lieu à un versement de l'État ou de l'organisme financeur, certaines, notamment des avantages fiscaux, ne font l'objet d'aucun transfert. On dispose néanmoins d'estimations, depuis 1984, de l'ensemble des « avantages » destinés à alléger les dépenses de logement : prêts à taux bonifiés, subventions diverses, avantages fiscaux, aides personnelles aux occupants, principalement. Ils sont évalués à 131 milliards de francs, en 1997 (2). Les aides effectivement versées s'élèvent à 109 milliards de francs : 31 milliards « d'aides à la pierre » pour les investisseurs et 78 milliards d'aides personnelles. Ces aides représentent 1,3 % du produit intérieur brut, contre 1,4 % en 1984. Le montant des aides personnelles a fortement augmenté : en 1984, il était de 31 milliards de francs courants. Après avoir baissé de 25 % entre 1984 et 1995, les « aides à la pierre » se sont redressées de 29 % en deux ans. Ce retournement est imputable à la montée en puissance des nouveaux dispositifs, prêt à taux zéro et baisse des droits de mutation ; cette aide fiscale est, en effet, « compensée » par un versement de l'État aux collectivités locales. L'aide relative au prêt à taux zéro se monte à 11,9 milliards de francs pour ces deux années.

1. Pour plus de détails sur ces mesures, on pourra se reporter à l'édition 2000-2001 de « *L'Économie française* », pp. 45-49.

2. Ces chiffres portant sur l'année 1997 n'intègrent pas le montant des avantages liés aux mesures immédiatement antérieures, notamment aux dispositifs d'amortissement. Ces estimations sont issues du *Compte satellite du logement* : « *Comptes du logement* » – Édition 1999 – Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Insee, Collection Synthèses, n° 31.

contribue au développement de la propriété, par le mécanisme de réaffectation.

En Allemagne, la propriété a progressé nettement moins vite que dans les autres pays européens. On attribue généralement ce décalage au coût très élevé du logement dans ce pays, où un logement représente six à dix années de salaire, contre trois à cinq ailleurs. Ce haut niveau de prix s'explique, à la fois par le coût du foncier et par celui de la construction proprement dite, et tient aussi à des rigidités administratives. L'achat d'un logement suppose donc un apport personnel important. En zone urbaine et dans le neuf, il n'est accessible qu'à des ménages à hauts revenus. Les ménages à revenus moyens achètent plutôt des logements d'occasion. La propriété est certes stimulée par des incitations fiscales et un système d'épargne-logement dans le secteur privé, et par des prêts à taux bonifiés dans le secteur aidé ; mais les déductions fiscales destinées aux propriétaires occupants sont moins importantes que celles accordées aux propriétaires bailleurs.

La place du parc locatif privé a décliné dans beaucoup de pays

Qu'elle ait emprunté le canal du neuf ou celui de la réaffectation, la propriété s'est diffusée en prenant peu à peu le pas sur la location privée ou sociale. Très tôt « l'économie du rentier » qui prévalait au XIX^e siècle s'est essoufflée en raison de son manque de rentabilité, lié notamment au moratoire des loyers de l'entre-deux-guerres. Depuis la guerre, dans beaucoup de pays européens, le parc locatif privé a donc régulièrement décliné, en pourcentage du parc, voire en effectifs, faute d'un renouvellement suffisant et en raison de la désaffectation des logements devenus trop vétustes. En France, la fraction la plus ancienne de ce parc dont les loyers, soumis à la loi de 1948, étaient de plus inférieurs à ceux du marché, devint ainsi un parc social de fait.

Dans les pays où les pouvoirs publics ont dû intervenir massivement en faveur du logement, le niveau élevé de la construction et la hausse des revenus a rendu possible la levée progressive du contrôle des loyers dès les années 60. Ainsi, en Allemagne de l'Ouest, l'État chercha à s'appuyer sur les investisseurs privés par une politique d'incitations fiscales (1963). Au cours des années 70, dans des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, où les

tensions sur le marché du logement étaient réduites et où l'inflation était maîtrisée, le contrôle des loyers devint de moins en moins strict ce qui créa un environnement plus favorable à l'investissement locatif. Pour des raisons symétriques – tensions sur les prix et sur le marché du logement – d'autres pays, comme la Belgique et l'Italie, durent, au contraire, renforcer le contrôle des loyers, ce qui a entretenu la désaffectation des bailleurs privés.

Il faut attendre la seconde moitié des années 80, et parfois davantage, pour que l'investissement locatif privé connaisse un réel regain de faveur. La maîtrise de l'inflation a permis la suppression du contrôle des loyers et, avec le retour de la croissance, l'épargne s'est reconstituée. En outre, certains pays ont pris des mesures fiscales destinées à stimuler l'investissement locatif, notamment la France avec le dispositif Quilès-Méhaignerie de 1985 et, plus tard, avec l'amortissement Périssol de 1996.

L'Allemagne de l'Ouest est, de nos jours, le seul pays d'Europe où la location privée l'emporte sur la propriété, en pourcentage du parc. Le parc locatif privé loge environ 80 % des locataires. De plus, le logement social s'inscrit dans un cadre réglementaire particulier : celui du « conventionnement », le cas échéant avec des bailleurs privés. Ce système repose sur un accord entre l'organisme qui distribue les aides et le bailleur, lequel doit en contrepartie respecter certaines contraintes d'attribution des logements et de fixation des loyers. Ainsi, le parc social est géré, aussi bien par des bailleurs privés que par des sociétés d'habitation sans but lucratif. Un système comparable est en train de se mettre en place en France avec le « nouveau statut du bailleur privé », dit aussi « amortissement Besson » (cf. encadré 2).

La part des logements sociaux dans la construction recule dans presque tous les pays

En Europe du Sud, les avancées en faveur du logement social sont quasiment restées lettre morte. La Grèce n'a jamais eu de parc social et il est très réduit en Espagne et en Italie. En revanche, dans les pays industrialisés d'Europe du Nord, qui devaient loger d'importantes populations ouvrières, des politiques d'aide au logement social sont apparues dès la première moitié du XX^e siècle : au Royaume-Uni avec le « *Housing and town planning act* » de 1919, en Allemagne où la République

de Weimar ouvre les vannes du crédit budgétaire. Les Pays-Bas et les pays scandinaves se sont, vers cette époque, engagés dans la même voie. Ces trois pays disposaient au lendemain de la Seconde Guerre mondiale d'un parc social important. En France, la construction massive de logements sociaux remonte seulement aux années 60, les gouvernements ayant en priorité assuré la remise en état de l'appareil productif.

Dans les années 80, les pouvoirs publics ont progressivement réduit leurs efforts en faveur du logement social, ce désengagement allant au Royaume-Uni jusqu'à dissuader les municipalités de poursuivre la gestion de leur patrimoine. Les logements sociaux représentaient 45 % de la construction neuve au Royaume-Uni en 1980 ; cette part est inférieure à 15 % aujourd'hui. Aux Pays-Bas, elle est passée dans le même temps de 34 % à 17 %. En France, elle varie au gré des régulations budgétaires, mais reste de l'ordre de 15 % à 20 % environ depuis 1980 (cf. tableau 1).

Le parc social conserve aujourd'hui une place importante dans les pays qui avaient fait du logement social une de leurs priorités dans les périodes de crise. Aux Pays-Bas, il représente 36 % du parc de résidences principales, au Royaume-Uni et au Danemark environ 22 % et en France 18 % (cf. graphique V). Dans ces deux derniers pays, il héberge environ la moitié des locataires, un peu moins en France, un peu plus au Danemark, et les deux tiers au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. La dispersion du nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants montre à quel point les pays diffèrent vis-à-vis de ce type d'hébergement : ce taux dépasse 150 aux Pays-Bas, il est de l'ordre de 100 au Royaume-Uni, en Suède, en Allemagne et au Danemark, de 70 en France, de 20 en Italie et inférieur à 10 en Espagne et en Grèce. Il convient de souligner que le système allemand de conventionnement temporaire a fait disparaître plusieurs millions de logements du parc social qui en compte moins de 2,5 millions en 2000.

Au Royaume-Uni, la gestion du parc social est à différents égards originale. Elle est en grande partie assurée par des associations privées sans but lucratif les « *housing associations* », dont l'essor s'explique par le désengagement progressif des collectivités locales. En outre, la politique de vente qui tendait à s'essouffler a été complétée par le « *right to pick a landlord* » ; cette mesure consistant à laisser au locataire d'un logement locatif public la pos-

sibilité de choisir son propriétaire bailleur revient à privatiser une partie du parc social. Aux Pays-Bas, le parc social est également géré, pour partie par des organismes de logement social, les « *corporaties* », et pour partie par les communes. En France, il est essentiellement placé sous le contrôle des organismes HLM, répartis entre des offices dépendant des collectivités territoriales, des sociétés anonymes et d'autres sociétés, dont les sociétés de crédit immobilier.

Le financement bancaire du logement se banalise

Le financement de l'investissement en logement repose dans tous les pays sur l'épargne des ménages, sur l'emprunt et, éventuellement sur les aides accordées par la collectivité. Le partage entre épargne et endettement dépend de la richesse accumulée par les ménages, mais aussi des règles qui fixent les conditions d'octroi des prêts. La quotité des prêts au logement est en moyenne plus élevée en Europe du Nord, notamment en Allemagne et au Royaume-Uni, que dans les pays d'Europe du Sud. Dans tous les pays, les prêts au logement sont des crédits hypothécaires, remboursables sur 15 ou 20 ans. Ces prêts sont, en général, banalisés, c'est-à-dire qu'ils sont distribués par tous les établissements de crédit.

Néanmoins, dans tous les pays, des institutions de crédits spécialisées ont été créées, soit pour distribuer les crédits au logement, soit pour collecter les ressources. On trouve ainsi des caisses d'épargne en Allemagne, en Belgique, en Espagne, au Royaume-Uni et bien sûr en France ; ces caisses ont vocation à collecter auprès des ménages une épargne destinée à financer la construction de logements. Les *Bausparkassen* en Allemagne et les *building societies* au Royaume-Uni occupent une place prépondérante dans le financement du logement. Partout, les circuits de financement tendent à se banaliser, les établissements spécialisés perdant progressivement le traitement fiscal privilégié dont ils bénéficiaient. Toutefois, cette tendance est plus forte en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni qu'en Espagne, en France et au Danemark. La France dispose du circuit défiscalisé du livret A pour financer le logement social. L'Espagne s'appuie également sur les caisses d'épargne pour distribuer des prêts « qualifiés » à taux conventionnel, le Danemark sur des instituts de crédit foncier qui prêtent à un taux très réduit.

Enfin, tous les pays, sauf la Belgique, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni, ont instauré des systèmes « d'épargne logement », destinés à collecter individuellement l'épargne des ménages en vue d'un investissement immobilier. Ces « contrats d'épargne » bénéficient de taux privilégiés ou de primes, et, dans certains pays, ils ouvrent droit à des prêts à taux préférentiel. Les systèmes allemand et français cumulent les deux types d'avantage, ce qui explique leur succès.

L'effort de la collectivité en faveur du logement varie du simple au double

On classe en deux catégories les systèmes de financement du logement supportés par la collectivité. D'un côté les « aides à la pierre » sont destinées à réduire le coût financier des investissements ; ces aides s'attachent à une opération particulière et prennent la forme de subventions ou de bonifications d'intérêts. Au départ, les systèmes d'aides à la pierre ont été créés pour aider à la construction d'un parc social, puis des aides directes à l'accession à la propriété ont été mises en place. Pour les accédants, l'obtention de ces aides est, en

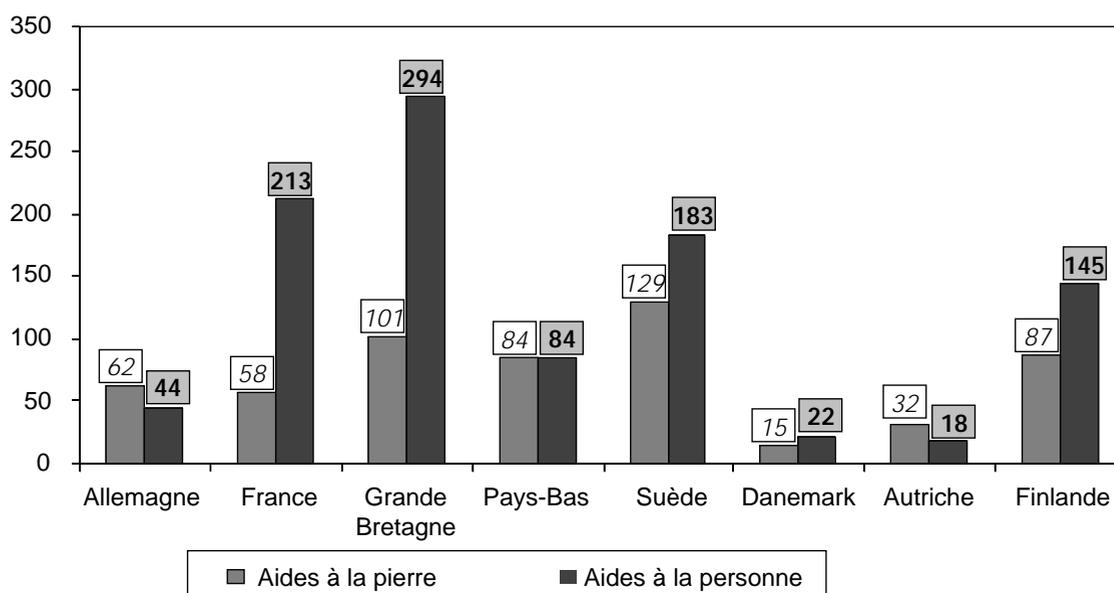
général, soumise à des conditions de ressources. Des aides à la pierre existent aujourd'hui dans la plupart des pays européens, mais leur montant, rapporté au nombre d'habitants, varie sensiblement. En 1998, c'est en Suède et en Grande Bretagne qu'il était le plus élevé, avec respectivement 130 et 100 euros par habitant. En France, à la même époque, il était de l'ordre de 58 euros par habitant, en Allemagne de 62 euros par habitant et en Espagne de 14 euros par habitant (6).

L'autre catégorie d'aides au logement prend la forme de versements directs aux occupants. Ces « aides à la personne » s'adressent aussi bien aux locataires qu'aux accédants à la propriété. Elles contribuent à réduire les « efforts » financiers que doivent faire les ménages pour se loger, qu'il s'agisse des loyers des locataires ou des remboursements des accédants à la propriété. Tous les États européens ne versent pas d'aides à la personne, par exemple l'Espagne. Mais il en existe depuis peu en Italie.

6. Pour être directement comparables, les montants des aides ont été convertis en euros, même pour les pays n'ayant pas adopté la monnaie unique et indépendamment de la date, éventuellement antérieure au 1^{er} janvier 1999.

Graphique VII
Les aides à la pierre et les aides à la personne : comparaison des dépenses moyennes

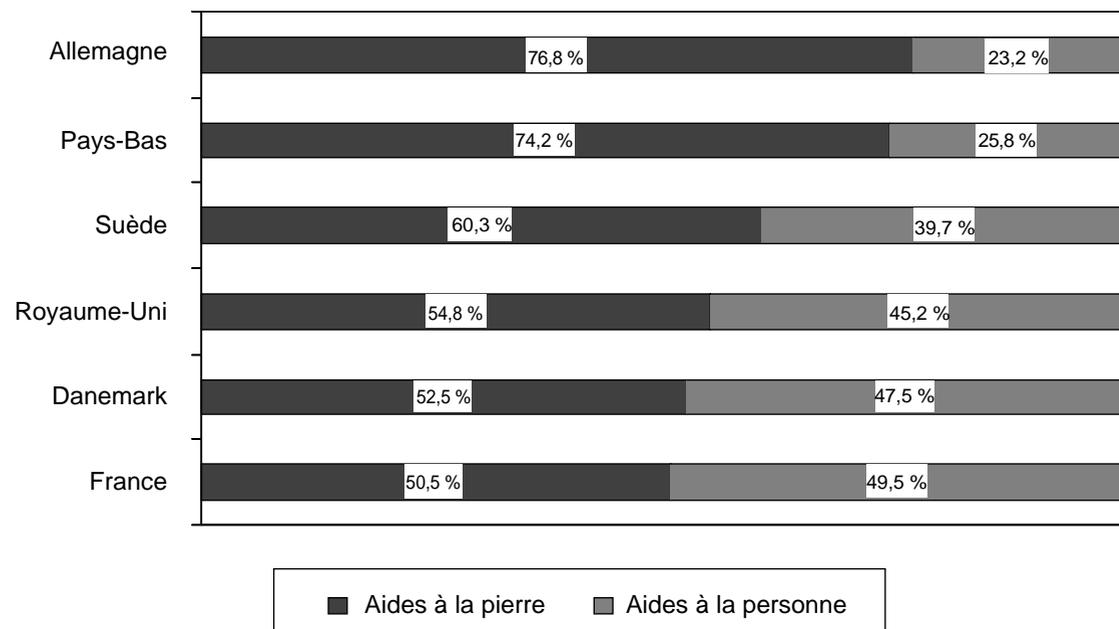
En euros par habitant



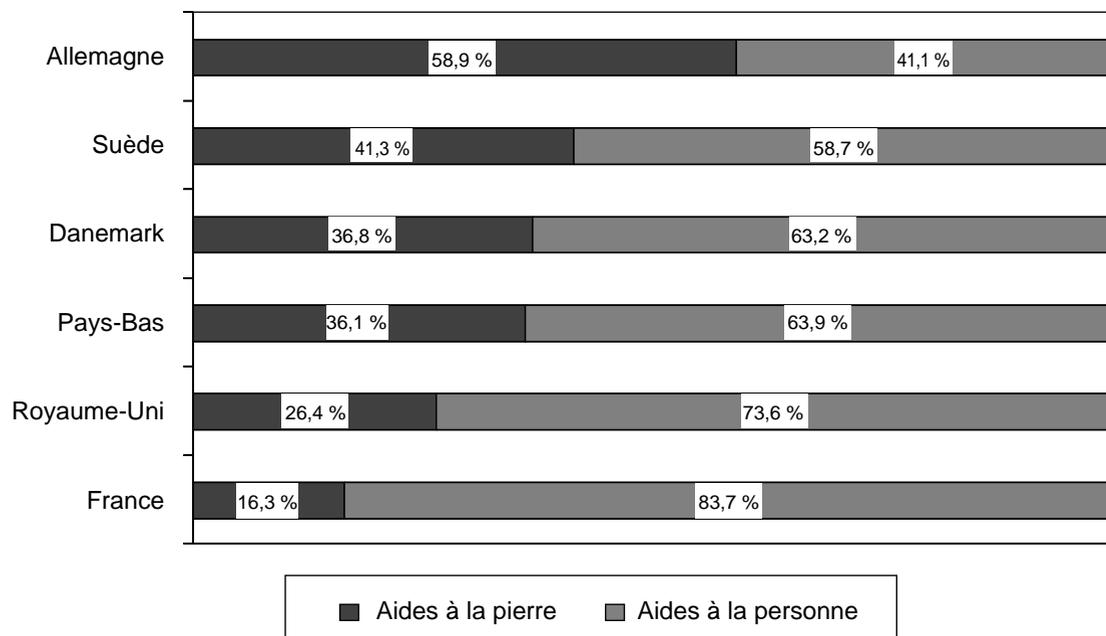
Source : DGUHC.

Graphique VIII
Évolution des parts respectives des aides à la personne et des aides à la pierre dans le montant total des aides au logement

A - 1984



B - 1998



Source : DGUHC.

De plus, les pays qui en distribuent le font dans des proportions très variables : en 1998, en Grande-Bretagne, le montant moyen attribué à une personne atteignait près de 300 euros, en France, il était de l'ordre de 210 euros, en Suède de 180 euros, mais tombait à 84 euros aux Pays-Bas, à 44 euros en Allemagne et à 22 euros au Danemark.

C'est pour aider les locataires à supporter des hausses de loyer que les aides personnelles ont été créées. Ainsi sont nées en France l'allocation de logement familiale en 1948 et l'aide personnalisée au logement (APL) en 1977, et le « *Wohngeld* » allemand en 1965. Progressivement le champ des bénéficiaires des aides personnelles a été élargi aux accédants, sous certaines conditions de ressources et de financement. L'originalité de la réforme de 1977 en France est précisément d'avoir associé le versement de l'APL à l'obtention d'un prêt PAP. L'Allemagne et la Finlande accordent également des aides personnelles aux propriétaires, alors que la Grande-Bretagne et les Pays-Bas les réservent aux seuls locataires. Limitées initialement aux occupants de certaines catégories de logements, les aides personnelles tendent à devenir accessibles à l'ensemble des ménages, sous seule condition de ressources. Les systèmes d'aides personnelles européens sont conçus de manière à laisser à la charge du bénéficiaire une partie de ses dépenses de logement, à l'exception du système britannique. Les « *housing benefits* » prennent, au contraire, en charge la totalité des dépenses pour les bénéficiaires de « *income support* », le dispositif de revenu minimal britannique. Pour les autres bénéficiaires, la couverture de l'aide est dégressive.

La place des aides à la pierre dans l'effort global de la collectivité est directement liée à l'importance du parc social du pays (cf. graphique VII). Elles ont beaucoup augmenté en Allemagne du fait de la réunification mais une réforme récente du logement social (1997) a

pour objectif de le réduire. Dans tous les pays, les dépenses d'aides personnelles ont tendance à croître en raison de l'extension de leur champ qui se répercute sur le nombre des bénéficiaires. Seule l'Allemagne a limité la hausse des aides personnelles en gelant les barèmes depuis 1990, alors qu'au Royaume-Uni de fortes augmentations de loyers ont entraîné une vive progression de ces aides (cf. graphique VIII). D'une manière générale, le désengagement des États se traduit par un basculement des aides à la pierre vers les aides personnelles qui s'adressent désormais en priorité aux ménages les plus démunis.

Enfin, il convient de mentionner les aides fiscales qui prennent la forme de réductions d'impôts. Jusqu'en 1996, ces aides existaient dans tous les pays pour encourager l'accession à la propriété. Depuis 1996, en France, des dispositifs d'amortissement ont été mis en place pour stimuler l'investissement locatif privé. L'Allemagne fait, en la matière, figure de précurseur puisqu'un tel système existe dans ce pays depuis 1949 ; toutefois, la part de l'investissement amortissable dans les huit premières années a évolué au fil du temps. Le dispositif d'amortissement allemand joue un rôle très important dans le financement du logement social.

L'importance de l'effort public en faveur du logement peut être évaluée en comparant le montant total des aides au logement au produit intérieur brut, ce montant intégrant une estimation du coût des aides fiscales. Pour les pays étudiés, ce ratio varie actuellement du simple au double. C'est en Suède que l'effort de la collectivité serait le plus élevé, avec environ 2,7 % du PIB en 1997. L'effort du Royaume-Uni était du même ordre à la même date (2,6 %), mais celui de la France était moitié moindre et celui de l'Allemagne de l'ordre de 2 %. Dans ce pays, les aides fiscales représentent près des deux tiers de l'effort total, contre 15 % à 30 % ailleurs. □

L'auteur remercie Anne-Marie Fribourg, de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), pour les données et références bibliographiques qu'elle lui a communiquées.

BIBLIOGRAPHIE

- Anil et Eurologement (1995)**, « Organisation des marchés du logement dans l'Union européenne », document établi à la demande du Service Politique des Consommateurs de la Commission européenne, sous la direction de Bernard Worms, directeur de l'Anil, et réalisé par Patricia Teulet, directeur d'Eurologement.
- Bégassat L., Coloos B. et Lemas P.-R. (1997)**, « Les aides personnelles au logement à la lumière des expériences européennes », *L'observateur de l'immobilier*, n° 35.
- BIPE (1999)**, « Les politiques publiques en Europe face à l'accès au logement », étude menée à la demande de la Direction Générale de l'Urbanisme de l'habitat et de la construction et de la direction de la Prévision, et actualisée en 2000.
- DGUHC et Direction de la Prévision (2000)**, Rapports nationaux sur les évolutions en matière de politique du logement dans les pays européens (publications annuelles).
- Eurostat (1998)**, « Consommation, conditions de logement », dans *Portrait social de l'Europe*, pp. 185-210.
- Ined (1997)**, « La construction démographique de l'Europe », *Population et Sociétés*, n° 330, décembre.
- Insee (2000)**, *L'économie française*, édition 2000-2001 », Le livre de Poche, collection références.
- Lefebvre B., Mouillart M. et Occhipinti S. (1991)**, *Politique du logement : cinquante ans pour un échec*, Éditions l'Harmattan.
- Ministère de l'équipement (1998)**, *Rapport à la commission des comptes du logement de 1998* (Contribution d'Anne-Marie Fribourg), Economica.
- Muellbauer J. et Mark S. (1998)**, « Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU », *Oxford review of economic policy*.
- Samama C. (1995)**, « Logement social en Allemagne : chronique d'une réforme annoncée », *L'observateur de l'immobilier*, n° 32.
- Van der Heidjen H. et Haffner M. (2000)**, « Housing Expenditure and Housing Policy in the West European Rental Sector », OTB Research Institute of Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, Pays-Bas.
- Statistiques sur le logement dans l'Union européenne**. Base de données sur le logement, établie à partir d'éléments fournis par les ministères nationaux responsables du logement dans les États membres, ainsi que par la Fédération hypothécaire européenne et l'Organisation internationale du travail de l'ONU. L'édition 2000 a été réalisée par M.E.A Haffner et C.P. Dol de OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies aux Pays-Bas. Ces données figurent sur Internet à l'adresse suivante : www.euhousing.org.
- Sur le logement en France,
le lecteur pourra utilement consulter :
- Cases L. (1995)**, « Le retour des locataires », *Économie et Statistique*, n° 288-289, pp. 43-56.
- Clanché F. (1995)**, « La reprise du locatif privé », *Économie et Statistique*, n° 288-289, pp. 77-89.
- Dubujet. F et Le Blanc D. (2000)**, « Accession à la propriété : le régime de croisière ? », *Insee Première*, n° 718.
- Insee (1989)**, « Le logements aujourd'hui et demain », recueil d'articles, *Insee Résultats*, n° 43-44.
- Lacroix T. (1995)**, « Le recul de l'accès sociale », *Économie et Statistique*, n° 288-289, pp. 11-42.
- Laferrère A. (1997)**, « Les ménages et leur logements », *Insee Première*, n° 562.
- Laferrère A. (1999)**, « L'occupation des logements depuis 1945 », *Données sociales*, édition 1999, pp. 333 à 341.
- Louvot C. (1989)**, « La croissance du nombre de ménages soutiendra la construction neuve jusqu'au milieu des années 90 », *Économie et Statistique*, n° 225, pp. 19-37.

Louvot C. (1993), « Le nombre de ménages augmentera de moins en moins vite : une projection à l'horizon 2020 », *Économie et Statistique*, n° 267, pp. 31-47.

Louvot C. (1995), « Le BTP depuis 1945 », *Insee Première*, n° 390.

Taffin C. (1991), « Accession : l'ancien réhabilité », *Économie et Statistique*, n° 240, pp. 5-18.

Taffin C. (1993), « Un siècle de politique du logement », *Données sociales*, édition 1993, pp. 406-414.
