

Papiers de recherche

Auteurs

Bruno Marot

Karen Levy

Jeanne Clément

Irène Salenson

Jean-François Valette

Coordination

Alix Française (AFD)

Les politiques du
logement dans
les Suds (1/2) :
la promotion
de la propriété
individuelle et ses
limites

Agence française de Développement

Papiers de recherche

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les *Papiers de Recherche de l'AFD* n'en exclut aucune autre.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

AFD Research Papers

AFD Research Papers are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

Les politiques du logement dans les Suds (1/2) : la promotion de la propriété individuelle et ses limites

Auteurs

Bruno Marot

Urbaniste (PhD),
chercheur associé à l'IFPO

Karen Levy

Experte en programmes
d'aménagement urbain
et d'architecture dans
les villes du Sud (PhD),
URBACONSULTING

Jeanne Clément

Chargée de mission,
Agence Française de
Développement

Irène Salenson

Chargée d'études,
Agence Française de
Développement

Jean-François Valette

Maître de conférences,
Université Paris 8 Vincennes,
Saint-Denis, UMR 7533 LADYSS,
UMR 8586 PRODIG

Coordination

Irène Salenson (AFD)

Résumé

Une tendance de fond domine les politiques du logement des pays à revenu intermédiaire depuis les années 1980 : la montée en puissance de l'accession aidée à la propriété individuelle, c'est-à-dire via un crédit immobilier subventionné. Présenté comme un outil essentiel pour produire des logements abordables à destination des ménages modestes, les dispositifs d'accession à la propriété bénéficient en réalité principalement aux classes moyennes émergentes et au développement des secteurs bancaires et immobiliers dans des pays comme l'Afrique du Sud, l'Inde, la Jordanie, le Liban et le Mexique qui ont servi de cas d'étude privilégiés pour ce papier. Première partie d'une étude en deux volets sur les politiques du logement abordable dans les pays des Suds, ce papier de recherche revient sur les principaux mécanismes et acteurs des politiques d'accession à la propriété et sur leurs impacts, à la fois pour les pratiques de l'industrie bancaire et pour les formes urbaines. Il met également en avant le bilan contrasté de ces politiques qui, si elles permettent à des millions de ménages des classes moyennes d'acquiescer un logement, peuvent rendre plus vulnérables leurs bénéficiaires, du fait notamment de la qualité souvent très relative des ensembles résidentiels construits et de leur localisation périphérique, à distance des aménités des villes (emplois, services, etc.). Ce papier souligne en outre l'impact généralement négatif de ces dispositifs en termes de mixité sociale et d'inégalités de patrimoine, voire franchement

néfaste en matière d'environnement (artificialisation des sols, pollution, etc.) et de réchauffement climatique.

Mots-clés

Logement, habitat, propriété immobilière, foncier, crédit immobilier, financiarisation, classes moyennes, étalement urbain, ségrégation, parcours résidentiel

Remerciements

Les auteurs remercient à l'AFD Jeanne Clément, Chloé Latronico, et Sophie Salomon pour leur relecture ; Lucie Astier Such, Olga Koukoui, et Noor Mountassir pour les échanges sur le sujet. Ils remercient pour le partage de leurs travaux de recherche, Myriam Ababsa, Bérénice Bon, Rémi de Bercegol, Antonine Ribardièrre Ivan Turok, Andreas Scheba, Justin Paul Visagie, Christian Tutin, Jean-Pierre Schaeffer, Delphine Le Duff, Serge Salat, Loïc Bourdiz et les étudiants de l'École urbaine de Sciences Po - Paris, notamment Pauline Geneste, Constant Harbonn et Juliette Jestin.

Classification JEL

G21, H11, H54, O21, R21, R31

Version originale

Français

Acceptée

Avril 2022

Abstract

Since the 1980s, a mainstream trend among housing policies in middle-income countries is the development of subsidized property purchase, *i.e.* access to homeownership through subsidized mortgages. Presented by many governments as a major lever to produce affordable housing for low-income households, state-sponsored homeownership programs benefit mainly emerging middle classes and boost the growth of banking and real estate sectors. This has for instance been the case in South Africa, India, Jordan, Lebanon, and Mexico that serve as case studies for this research. This publication is the first part of a two-part policy research on affordable housing policies in the Global South.

It investigates the main mechanisms and actors of subsidized homeownership programs and their implications for both banking industry practices and urban morphology. It also unpacks mixed policy outcomes by showing that, while millions of middle-class households can acquire housing, beneficiaries may become more vulnerable as a result of the very low quality of residential units and their peripheral location distanced from urban amenities (jobs, services, etc.). This research likewise addresses the generally negative implications of these affordable homeownership policies in terms of social mix and wealth inequality, as much as in terms of environment (soil artificialization, pollution, etc.) and global warming.

Keywords

Affordable housing, homeownership policy, real estate sector, land issues, mortgage, financialization, middle classes, urban sprawl, segregation, residential trajectories.

3.3	La sécurité et l'entre-soi au cœur des programmes de logement abordable	42
3.3.1.	La « gating machine » : la réponse de l'industrie immobilière à une demande de sécurité.....	42
3.3.2.	Une quête d'un entre-soi sécurisant	44
4.	Les principales limites des politiques d'accession à la propriété.....	46
4.1	Des trajectoires résidentielles et sociales incertaines pour les ménages.....	46
4.1.1	Une constitution de patrimoine à l'issue incertaine.....	46
4.1.2	... et des risques de surendettement qui se cumulent	47
4.2.	La durabilité des ensembles résidentiels à bas coût en question	49
4.2.1	Une faible qualité des constructions.....	49
4.2.2	Une faible capacité des copropriétaires à financer l'entretien.....	50
4.3.	Des résultats critiqués en matière de mixité sociale et d'inégalités.....	52
4.3.1	Un faible impact sur la mixité sociale.....	52
4.3.2	Un facteur clé dans la fabrique des inégalités.....	55
4.4.	Le coût environnemental des ensembles résidentiels périurbains	56
4.4.1	Le mitage des sols agricoles.....	57
4.4.2	La surconsommation des ressources naturelles.....	58
4.4.3	Des mobilités dépendantes de la voiture.....	59
	Conclusion.....	61
	Bibliographie	62

Introduction

Dans les villes des Suds comme Delhi, Mexico et Johannesburg, la croissance rapide de la population et le renchérissement continu des prix immobiliers, à l'achat comme à la location, ont conduit, ces dernières décennies, à une pénurie durable de logements économiquement abordables, qualitativement décentes et juridiquement sécurisés. Estimée à 330 millions de logements dans le monde en 2017, cette pénurie, qui touche en particulier les ménages à faibles revenus, pourrait atteindre 440 millions d'ici 2025 ([McKinsey Global Institute 2017](#)). Dans le même temps, le secteur immobilier résidentiel moyen et haut de gamme connaissait, à la fin des années 2010, une vacance élevée : plus de 20% des logements étaient vides ou sous-occupés à Buenos Aires, Amman et Beyrouth ([Ababsa 2020](#); [Beirut Urban Lab, s.d.](#); [Blanco 2016](#)). Les marchés formels du logement de nombre de villes des Suds sont ainsi dysfonctionnels. Ils proposent principalement des logements moyens et hauts de gamme à la vente, alors que la demande est, elle, majoritairement composée de ménages aux capacités financières limitées qui ne peuvent accéder à la propriété. Cette inadéquation entre offre et demande de logements sur les marchés

formels contribue mécaniquement à une extension rapide de l'habitat informel, souvent plus précaire et moins connecté aux infrastructures et services urbains.

Produire des logements abordables dans le secteur formel est un défi quantitatif et qualitatif qui implique la construction de logements neufs ou la réhabilitation de logements dans le parc existant. Ces logements accessibles à l'achat ou à la location à des prix inférieurs à ceux du marché libre peuvent être financés, construits et gérés par des opérateurs publics comme privés à travers des modalités multiples. Dans la plupart des pays à revenu intermédiaire (PRI)¹ comme le Mexique, l'Inde, le Liban ou l'Afrique du Sud, les pouvoirs publics ont opté, depuis les années 1980, pour des politiques massives d'accès à la propriété pleine et individuelle dans des logements neufs (c'est-à-dire via un emprunt bancaire contracté par les ménages), parfois avec l'accompagnement des bailleurs de fonds internationaux. Les dispositifs retenus reflètent les spécificités économiques, financières et institutionnelles de chaque pays, mais les objectifs et les mécanismes sont similaires, notamment en

¹ Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale publient chaque année un classement de l'ensemble des économies de la planète sur la base du revenu national brut par habitant. Quatre groupes de pays sont ainsi identifiés : les pays à bas revenu (moins de 1 045 dollars par habitant en 2020), les pays à revenu intermédiaire inférieur (1 045 à 4 095 dollars par habitant en 2020), les pays à revenu intermédiaire supérieur (4 095 à 12 696 dollars par habitant en 2020), et les pays à haut revenus (plus de 12 696 dollars par habitant en 2020). Parmi les cas d'études proposés dans ce papier de recherche, l'Inde est classée parmi les pays à revenu intermédiaire inférieur,

tandis que l'Afrique du Sud, le Mexique, la Jordanie et le Liban (avant la crise économique et financière débutée en 2019) sont classés parmi les pays à revenu intermédiaire supérieur. Également cités dans cette étude, des pays comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Nigéria, l'Égypte, la Tunisie, le Maroc et l'Indonésie, appartiennent de leur côté à la catégorie des économies à revenu intermédiaire inférieur ; alors que des pays comme l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Pérou ou la Turquie, appartiennent, eux, à la catégorie des économies à revenu intermédiaire supérieur (Banque mondiale 2021).

termes de facilités de financement, qui permettent à une proportion toujours plus importante de ménages de devenir propriétaires de leur logement. Si ces politiques sont fréquemment présentées comme visant à loger des ménages modestes, elles permettent, dans les faits, de loger principalement les classes moyennes émergentes. Leurs modalités d'accès par le crédit bancaire excluent en effet généralement, dans chaque pays, les 40% des ménages les plus modestes – une catégorie de la population qui, conceptualisée comme le « bottom 40 percent » par les économistes de la Banque mondiale (2017), par ailleurs considérée comme clé pour façonner la trajectoire de développement de ces pays. Dans le même temps, peu de politiques publiques alternatives à ces dispositifs d'accès à la propriété dite « aidée » sont expérimentées dans les PRI, à la différence des pays à haut revenu où l'action publique vise, malgré de nombreuses carences, à accompagner la production d'une offre diversifiée sur les marchés du logement. L'enjeu est pourtant de taille : outre le fait que le logement abordable, décent et sécurisé pour tous figure dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme depuis 1948, c'est un levier d'inclusion et d'émancipation qui favorise l'accès du plus grand nombre au marché du travail, à l'éducation, à la santé et aux services sociaux et urbains.

Le logement abordable à travers le prisme de ses politiques publiques

Ainsi, ce sont les politiques publiques de l'habitat dans les pays à revenu intermédiaire, et leur circulation, que ces deux papiers de recherche sur les politiques publiques du logement dans les Suds cherchent à explorer

et à interroger, tant dans leurs mises en œuvre actuelles et passées que dans leurs perspectives futures. Ce premier papier revient sur les principaux objectifs, mécanismes, acteurs et dispositifs des politiques d'accès bancaire à la propriété pleine et individuelle, tout en soulignant leurs principales limites du point de vue socio-économique, urbain et environnemental. Sur la base de ce constat, le second papier de recherche passe en revue les instruments d'action publique capables de contribuer à la nécessaire diversification de l'offre de logements dans les PRI, notamment à travers la mise en place de solutions plus inclusives et adaptées d'accès à la propriété, d'une part, et la revitalisation du secteur locatif, à la fois sur le marché privé et via des filières pilotes de logement locatif social, d'autre part.

Pour dresser ce large panorama – toutefois non-exhaustif – des grandes tendances des politiques du logement abordable menées dans les PRI, ces deux papiers de recherche mobilisent :

- Une série de travaux de recherche commandés et financés depuis 2018 par l'Agence Française de Développement (AFD) sur les questions d'habitat. Ces études, réalisées par des chercheurs confirmés comme par des étudiants de l'École urbaine de Sciences Po – Paris, portent sur le logement locatif social en Afrique du Sud (Scheba *et al.* 2020 ; Visagie *et al.* 2020), sur les marchés et les politiques du logement en Jordanie (Ababsa 2020) et au Liban (Marot 2020), et sur les programmes d'accès aidé à la propriété au Mexique (Geneste *et al.* 2019). Elles incluent également des retours critiques sur les dispositifs de « location-

accession » (Defay, Schaefer, et Tutin 2020; Le Duff, Schaefer, et Tutin 2021) et les « communs fonciers pour l'habitat » (Simonneau et al. 2020), ainsi que des travaux sur le logement social en Nouvelle-Calédonie (Cassourret et al. 2018) et à La Réunion (Brac de la Perrière et al. 2020) pour nourrir le dialogue entre les Nord et les Suds en matière d'action publique pour l'habitat abordable.

- Les travaux de recherche empirique menés par les auteur-e-s en Afrique du Sud, en Inde, au Liban et au Mexique depuis plusieurs années. Ces enquêtes ont été réalisées dans le cadre de divers projets de recherche, notamment doctorale, qui ont fait l'objet de premières exploitations et valorisations auxquelles nous renverrons dans le texte. Ces recherches de terrain adoptent des échelles d'analyse variées, à la fois macro avec l'analyse de la transformation des instruments d'action publique en faveur de l'habitat, et micro avec l'étude de projets immobiliers spécifiques. Avec un cadre théorique et analytique résolument ancré dans les sciences sociales, ces recherches se sont appuyées sur des données statistiques (données du recensement et enquêtes spécifiques) lorsque disponibles, et sur des méthodes qualitatives de collecte et d'analyse de données, avec des enquêtes réalisées tant auprès des ménages que des acteurs publics (députés, hauts fonctionnaires, élus et agents municipaux, etc.) et des acteurs privés (banquiers, promoteurs et agents immobiliers, propriétaires fonciers, etc.) de ces politiques et programmes de logements abordables.

- Un état des connaissances sur les politiques de l'habitat dans les pays à revenu intermédiaire réalisé, dans le cadre de cette étude, par les auteur-e-s pour compléter le corpus de données à disposition. Ce vaste travail de recherche documentaire s'est notamment intéressé à des dimensions ou à des dispositifs spécifiques des politiques du logement analysées sur nos terrains d'étude, ainsi qu'à de nouveaux cas parmi les pays à revenu intermédiaire pour venir étayer les analyses tirées de notre sélection de cinq pays.

Retour sur 40 ans de politiques d'accession aidée à la propriété

Ce premier papier de recherche souhaite ainsi décrypter les conditions d'émergence et de développement des politiques d'accession à la propriété immobilière pleine et individuelle dans les pays à revenu intermédiaire. Il montre que le tournant néolibéral des années 1980 et l'essor d'une idéologie « néo-propiétaire » (Piketty 2019) ont transformé l'action publique en matière d'habitat. Les pouvoirs publics ont réduit leur intervention directe (construction et gestion de logements, prêts immobiliers octroyés sur fonds publics, etc.) pour mieux accompagner et faciliter une production de logements financée et assurée par le secteur privé, parfois dans le cadre de partenariats public-privé. Avec l'émergence de nouveaux marchés du logement formel pour les classes moyennes, le secteur immobilier résidentiel s'est imposé, ces dernières décennies, comme un levier privilégié de croissance économique et de développement des systèmes bancaires, et plus largement financiers, dans les pays des

Suds. Ce papier tire toutefois un bilan mitigé de ces politiques publiques qui ont mené à une construction massive de logements abordables, notamment en périphérie des villes, et à la consécration du droit à la propriété pleine et individuelle, parfois confondu dans les discours avec le droit au logement, alors que ces nouveaux logements demeurent inaccessibles pour près de la moitié de la population en Afrique du Sud comme en Inde, en Jordanie, au Liban et au Mexique.

Ce premier papier est organisé autour de quatre parties. La première partie analyse le contexte, les objectifs, les logiques et les principales modalités d'action de ces politiques d'accession aidée qui ont réussi à faire de la propriété occupante, pleine et individuelle, une nouvelle norme sociale dans la plupart des pays à revenu intermédiaire depuis les années 1980.

La seconde partie lève le voile sur le principal levier d'action des politiques et programmes d'accession à la propriété : le financement. Ces dispositifs interviennent sur les modalités de financement de la demande afin d'élargir l'éventail des ménages pouvant être en capacité d'acquérir un logement. Divers instruments permettent ainsi d'agir, tant sur les marchés dits primaires que ceux dits secondaires du crédit immobilier, notamment

pour réduire le coût et allonger la durée des prêts.

La troisième partie opère un changement d'échelle et s'intéresse aux mécanismes de la massification de la production de logements abordables. Les politiques d'accession aidée, avec les modalités de financement et les plafonds de prix qu'elles impliquent, influent nécessairement sur le modèle économique et les pratiques de l'industrie immobilière et bancaire. Cette partie montre notamment que, si les formes d'habitat abordable sont plurielles (individuel, petits collectifs, grands ensembles, etc.) en fonction des pays, les promoteurs immobiliers bâtissent des modèles économiques à bas coût qui reposent sur l'acquisition de terrains bon marché en périphérie des villes, et sur une uniformisation et une simplification de la programmation des projets construits.

La quatrième et dernière partie passe enfin en revue les principales limites de ces politiques d'accession à la propriété : elle souligne en particulier les incertitudes qui pèsent sur les trajectoires résidentielles et sociales des ménages et sur la durabilité des ensembles immobiliers construits. Elle met également en lumière le bilan contrasté de ces politiques en matière de mixité sociale et d'inégalités, ainsi que leur impact négatif pour l'environnement et le réchauffement climatique.

1. Les politiques d'accession à la propriété: une action publique (presque) universelle depuis les années 1980

Dans la plupart des pays à revenu intermédiaire (PRI), la propriété occupante, pleine et individuelle, est devenue une norme sociale prédominante à l'heure où de larges classes moyennes se sont développées et où l'action publique, transformée par le tournant néolibéral des années 1980, a cherché à accompagner les secteurs bancaire et immobilier dans l'émergence de nouveaux marchés du logement formel, notamment en périphérie des villes.

1.1 La propriété individuelle, une nouvelle norme sociale pour les classes moyennes

De l'Afrique du Sud à la Jordanie, la propriété immobilière recouvre des réalités très différentes, tant dans ses statuts juridiques que dans ses modalités d'accession. La propriété informelle, sans titre foncier officiel, demeure notamment très répandue dans de nombreuses villes des Suds ([Deboulet et Salenson 2016](#)). En outre, même lorsque la propriété immobilière est formelle (c'est-à-dire appuyée sur un titre de propriété officiel), elle repose encore régulièrement sur l'autoconstruction et l'autofinancement qui permettent, en particulier dans des contextes d'urbanisation accélérée, d'adapter les logements aux capacités financières des ménages.

À partir des années 1980, lorsque les classes moyennes commencent à représenter une part plus significative de la population, les modalités d'accession à la propriété se transforment avec la possibilité donnée à davantage de ménages de contracter un crédit à long terme auprès d'un établissement bancaire pour acquérir progressivement un logement, qui est la plupart du temps neuf ([Vorms, 2015](#)) et désormais construit et livré par des professionnels de l'immobilier. Ainsi, la part des propriétaires-occupants a progressé rapidement dans les statuts d'occupation de la plupart des PRI. En Jordanie, 62,5 % des ménages sont propriétaires-occupants, et ce chiffre atteint même 80,9 % si l'on met de côté les ménages réfugiés qui accèdent plus difficilement à la propriété ([Ababsa, 2020](#)). Il en va de même au Liban et au Mexique où 70 % des ménages sont propriétaires de leur logement ([INEGI 2020; Marot, 2020](#)). Cette proportion moyenne de propriétaires-occupants, dans le secteur formel comme informel, a tendance néanmoins à être un peu inférieure parmi les catégories modestes, ainsi que dans les zones urbaines centrales (57 % à Amman, 60% à Beyrouth, 78 % à Mexico en 2015²), où le secteur locatif demeure significatif. D'importantes variations peuvent également être observées d'une région à l'autre, comme c'est le cas au Mexique ([López-Silva et al. 2011](#)). De plus, ce développement de la propriété-occupante recouvre des réalités très différentes en termes d'habitat, en fonction des pays et des territoires (centre-ville, quartiers périurbains, espaces ruraux): petits ou grands immeubles collectifs, maisons individuelles groupées ou détachées.

² En 2015, seulement 22% du stock de logements de la zone métropolitaine de Mexico est en location ([INEGI 2015](#)).

Cette aspiration majoritaire à devenir formellement propriétaire de son logement possède plusieurs dimensions. Pour les ménages des catégories modestes et moyennes, accéder à la propriété permet d'abord et avant tout de sécuriser, de manière pérenne, un toit et un lieu de vie indépendant pour son foyer. C'est aussi, dans la plupart des pays, le couronnement d'un parcours résidentiel ascendant³ et la matérialisation d'un nouveau statut social (Vorms, 2015). La propriété immobilière possède en effet, dans la plupart des sociétés contemporaines, de fortes dimensions idéologiques, symboliques et culturelles qui peuvent refléter des valeurs politiques progressistes et émancipatrices de liberté, de modernité, d'entrepreneuriat et de méritocratie, comme des valeurs plus traditionnelles d'attachement à la terre. Les « récits idéologiques » et discours « néo-propiétaristes » (Piketty, 2019) sont monnaie courante : il est fréquent d'entendre les habitants ou les professionnels de l'immobilier et du secteur bancaire revendiquer un lien spécifique à la propriété. C'est le cas au Liban et au Mexique où les discours entendus ne sont pas sans rappeler ceux des pays à haut revenu, qui affirment que « les Français aiment la pierre » et que « la propriété est le premier élément du rêve américain » (Vorms, 2014). Les sciences sociales mettent ainsi en exergue la centralité de cette idéologie « néo-propiétariste » dans les formes successives de capitalisme (fordiste puis néolibérale et financiarisée) qu'ont connu les sociétés contemporaines depuis la moitié du XX^e siècle, la propriété immobilière jouant un rôle clé dans les mécanismes d'accumulation et de création de la valeur – et également dans la construction des inégalités (Harvey, 1985; Piketty, 2013; 2019).

Il est vrai qu'en plus de sa fonction logement, la propriété immobilière, figure de « l'individualisme possessif » (Macpherson, 2004), reste le moyen privilégié pour les ménages de constituer, via une forme d'épargne contrainte, un patrimoine, dans des pays où le système de protection sociale est fréquemment insuffisant⁴, et où le système bancaire et la stabilité monétaire sont soumis à des secousses récurrentes. Si le remboursement d'un crédit immobilier représente le principal poste de dépense pour les ménages aux revenus modestes et intermédiaires, le logement qu'ils possèdent, ou sont en train d'acquérir, devient le principal actif de leur capital, c'est-à-dire le principal composant de leur richesse, mais aussi une source de potentielles plus-values en cas de revente (Aalbers, 2016; Aalbers et Christophers, 2014; Collier et Venables, 2014). À noter aussi que la propriété foncière et immobilière est également source de revenus complémentaires pour de nombreux ménages qui peuvent louer des terrains, des appartements, ou une partie de leur propre logement.

Ces dimensions idéologiques et ces perceptions sociales, symboliques, culturelles, économiques et financières de la propriété immobilière sont souvent mobilisées par les pouvoirs publics et les secteurs

³ La notion de parcours résidentiel décrit les changements actifs et passifs de position résidentielle. Le qualificatif « d'ascendant » fait référence à la possibilité pour un ménage d'avoir accès à une offre de logement adaptée, en termes de taille, de localisation, de statut d'occupation et de type d'habitat, à des besoins qui sont susceptibles d'évoluer au gré des changements de situation financière, matrimoniale, et familiale (décohabitation, (dés)unions, enfants, vieillissement, etc.), ainsi que des impératifs de mobilité professionnelle ou géographique. L'objectif des politiques publiques est ainsi de faciliter des itinéraires résidentiels dits promotionnels (ou ascendants) qui, rarement linéaires, reposent sur l'autonomie, la sécurité d'occupation et la construction, par arbitrages complexes, du projet résidentiel du ménage (Authier 2014 ; Authier *et al.* 2010 ; Dureau *et al.* 2000 ; Levy *et Dureau* 2002).

⁴ À titre d'exemple, seuls 20 % des Libanais âgés de plus de 65 ans bénéficient d'une pension mensuelle de retraite et d'une couverture maladie. Cette situation conduit de nombreux ménages à vouloir devenir propriétaire de leur logement de peur de ne pas avoir les moyens de payer un loyer une fois à la retraite (Marot, 2020; Organisation Internationale du Travail 2013).

bancaire et immobilier pour justifier la priorité donnée à des politiques d'accèsion à la propriété qui permettraient, en théorie, au plus grand nombre d'accéder au marché et à la propriété. Si la volonté des ménages d'accéder à la propriété immobilière est bien réelle, les politiques d'accèsion, et le contexte économique, politique et idéologique dans lesquelles elles ont été mises en place, ont donc largement façonné cette aspiration pour en faire une nouvelle norme sociale, en particulier pour les classes moyennes (voir Encadré 1 ci-après).

Encadré 1. Les classes moyennes : une notion revue à travers le prisme du secteur du logement

Les pays à revenu intermédiaire connaissent un phénomène corollaire à leur développement démographique et économique depuis les années 1980-90 : l'émergence de larges classes moyennes, c'est-à-dire d'un continuum de groupes de revenu intermédiaire aux trajectoires professionnelles et éducatives ascendantes, aux modes de vie et aux pratiques de consommation, ainsi qu'aux aspirations culturelles et aux comportements sociaux et politiques spécifiques. Avant le déclenchement de la pandémie de Covid-19, on affirmait même que les classes moyennes des pays à revenus intermédiaires pourraient représenter 80% de l'ensemble des classes moyennes au niveau mondial d'ici à 2030, cachant néanmoins des réalités nationales bien souvent très hétérogènes (Berrou *et al.*, 2019; Kharas, 2010; Ravallion, 2010). Le fort ralentissement économique lié à la pandémie et au faible accès au vaccin touchant en premier lieu les pays des Suds, ces projections pourraient cependant être revues à la baisse. Mais sur les 40 dernières années, les implications socio-économiques, politiques et environnementales de cette croissance sans précédent des catégories intermédiaires, perçues comme des marchés d'épargne et de consommation et des leviers de développement par de nombreux acteurs, ont été multiples. Ces transformations fondamentales suscitent toutefois des débats récurrents sur la capacité de la recherche en sciences sociales à donner une définition universelle de ce que sont les classes moyennes, sur la « capacité à voyager » (Healey, 2012) de cette notion transdisciplinaire façonnée par l'expérience des sociétés occidentales, et sur sa pertinence dans le contexte de pays des Suds aux situations socio-économiques parfois fort différentes. En écho à ces questionnements, la littérature existante, qui souligne à quel point la formation des classes moyennes est un processus qui reflète les histoires politiques et les trajectoires socio-économiques nationales, articule principalement des approches économiques et sociologiques dans cet effort de définition.

Les travaux des économistes soulignent généralement l'absence de consensus autour d'une « délimitation monétaire commune des classes moyennes de revenu » (Berrou *et al.*, 2019). Une première approche monétaire dite « absolue » fixe des intervalles de revenu en dollars PPA (parité de pouvoir d'achat) qui ne font pas aujourd'hui consensus – une fourchette régulièrement utilisée étant toutefois celle d'un revenu mensuel allant de 60 à 390 dollars PPA. Si cette approche favorise les comparaisons internationales, sa principale faiblesse réside en sa faible capacité d'adaptation à l'hétérogénéité des niveaux de revenu et de développement des pays à revenu intermédiaire (Berrou *et al.*, 2019). C'est la raison la raison pour laquelle une seconde approche plus « relative » propose deux catégories d'identification statistique élaborées à l'échelle nationale, l'une à partir du revenu médian⁵, l'autre des déciles de revenu⁶. La première catégorie identifie comme classes moyennes les ménages gagnant par exemple entre 75% et 125% du revenu médian, mais ces critères de bornage varient dans

⁵ Le revenu médian est la valeur du revenu au-dessus, ou en-dessous, de laquelle on retrouve la moitié de la population ; en d'autres termes, 50 % de la population a un revenu supérieur au revenu médian et 50% à un revenu inférieur.

⁶ Les déciles de revenus correspondent aux seuils qui séparent la population en dix groupes au sein desquels on retrouve systématiquement 10 % de la population en fonction du montant de leurs revenus, du 1er groupe correspondant aux 10 % des revenus les plus faibles (compris entre le revenu minimal et le 1er décile), au 10ème groupe correspondant au 10 % des revenus les plus élevés (compris entre le 9e décile et le revenu maximal).

la littérature économique (Berrou *et al.*, 2019; Birdsall, Graham, et Pettinato, 2000). La seconde catégorie s'appuie sur les déciles de revenu, les ménages des classes moyennes correspondant aux quatre (déciles 3 à 7) ou six déciles (déciles 2 à 8) du milieu de la structure nationale de distribution des revenus (Easterly, 2001; Castellani et Parent, 2011). Cette approche par les déciles est la principale définition monétaire que nous retenons dans ce papier de recherche pour l'identification des classes moyennes. Mais cette approche économique quantitative, dont l'utilisation est susceptible de conduire à des évaluations assez différentes de la taille des classes moyennes au sein d'un même pays⁷, ne suffit pas et doit se conjuguer avec une définition sociologique plus qualitative.

Les approches sociologiques dans la définition de ce que sont, et ce que représentent, les classes moyennes cherchent à souligner le rôle joué par la construction d'un capital social et culturel (en plus d'un capital économique) et d'aspirations et de représentations communes pour ces groupes sociaux qui incluent, dans les pays à revenu intermédiaire, principalement les salariés des secteurs publics et privés et, dans une moindre mesure, une partie des retraités et des travailleurs non-salariés de l'économie formelle comme informelle (Bosc, 2007; Goux et Maurin, 2012). Outre le rôle du statut professionnel et du niveau d'éducation, la littérature identifie pour distinguer les ménages des classes moyennes les niveaux et les modes de consommation, avec un accès accru à des biens (automobile, logement, etc.) jusque-là réservés aux classes supérieures. Ainsi, les groupes de revenu intermédiaire seraient pour beaucoup des « classes de consommateurs » avec un réel « pouvoir de consommation » (Berrou *et al.*, 2019). La propriété individuelle serait un trait fort de ces nouveaux modes de consommation, au même titre que les « consommations ostentatoires symboliques de la réussite » (Berrou *et al.*, 2019) (nouvelles technologies, loisirs, voiture, motocyclette, etc.). Si cette consommation accrue et diversifiée repose en partie sur la pluriactivité des ménages qui permet de multiplier les sources de revenus, elle est aussi et surtout le résultat d'un accès inédit au crédit dans le contexte de la croissance rapide de la dette privée encouragée par les gouvernements et les institutions financières internationales. Mais cette dépendance à l'endettement, qui est l'une des spécificités des classes moyennes des pays des Suds, n'est pas sans risque comme l'expliquent Berrou *et al.* (2019). Elle renforce significativement la vulnérabilité et la fragilité de la position sociale de nombreux ménages intermédiaires, en raison notamment de l'irrégularité de leurs revenus et d'une insécurité contractuelle en matière d'emploi plus fréquente que dans les pays des Nords.

Nous le verrons tout au long de ce papier de recherche, l'apport et les débats autour des approches économiques et sociologiques mobilisées dans cet exercice de définition des classes moyennes sont particulièrement utiles dans l'analyse des transformations des marchés et des politiques du logement abordable. La montée en puissance de ces groupes sociaux a notamment fait évoluer la nature, les objectifs et les instruments de l'action publique en matière de logement dans de nombreux pays à revenu intermédiaire. En outre, l'accession à la propriété immobilière pleine et individuelle apparaît de plus en plus comme un puissant levier de définition mais aussi de structuration, d'affirmation et de visibilisation des classes moyennes et de leurs stratégies résidentielles qui construisent (consciemment ou non) leurs aspirations économiques, sociales et politiques. Cette réalité peut même amener à nous interroger sur la question suivante : ne pourrait-on pas désormais définir également les classes moyennes par les logements qu'elles occupent ? Nous constaterons dans ce papier de recherche que les nouvelles formes de logement abordable s'adressent ainsi généralement aux déciles 4 à 7 de l'échelle des revenus.

⁷ Selon les diverses définitions, les classes moyennes pourraient par exemple représenter en Afrique du Sud entre 16 et 60 % de la population nationale (Leibbrandt *et al.*, 2016).

1.2 Contexte et conditions de la montée en puissance des politiques d'accèsion à la propriété

Des années 1950 aux années 1970, une majorité de pays à revenu intermédiaire met en place des politiques du logement dont l'ambition est de favoriser un large accès au logement à bas coût, dans le secteur formel, en multipliant les dispositifs de plafonnement des loyers, ainsi qu'en assurant directement, via une maîtrise d'ouvrage⁸ publique, la production de logements locatifs sociaux et la mise en place de programmes de crédits immobiliers subventionnés octroyés par des institutions publiques de crédit. Les résultats de ces interventions sont généralement jugés modestes ou contreproductifs du fait du caractère non-adapté des solutions retenues : c'est notamment le cas des dispositifs de blocage des loyers qui sont accusés d'avoir réduit l'offre locative formelle. De même, ces politiques, aux moyens et aux volumes de production modestes, se sont révélées insuffisantes pour faire face aux défis de production de masse de logements abordables et d'organisation des marchés dans une période de forte croissance démographique et urbaine.

1.2.1. *Un double mouvement de libéralisation des marchés et de transformation du rôle de l'État*

Les années 1980 marquent une rupture à l'heure où nombre de pays des Suds s'intègrent progressivement à une économie qui se mondialise avec la libéralisation des échanges de biens et de services et des marchés financiers. L'idéologie néolibérale se diffuse alors, en parallèle des politiques d'ajustement structurel prônant la réduction du rôle et des dépenses de l'État, afin de réduire les déficits publics, et encourageant l'initiative privée dans la réorganisation des économies nationales. Les pouvoirs publics se retirent de leur rôle d'acteurs directs dans certains secteurs économiques pour mieux promouvoir et faciliter l'activité des acteurs privés (et leurs capacités à attirer des capitaux extérieurs) via la restructuration des cadres légaux, règlementaires et fiscaux et, le cas échéant, à travers le développement de partenariats publics-privés. Dans certains pays, les pouvoirs publics sont aussi susceptibles d'intervenir davantage dans des secteurs peu ou non investis par le secteur privé, comme le logement des plus vulnérables.

Ce double mouvement de libéralisation des marchés et de transformation du rôle de l'État atteint rapidement le secteur du logement et les politiques publiques qui y sont associées. Au Mexique et au Liban, les ambitions de production de logements locatifs abordables, de maîtrise des prix et de financement direct de programmes d'accèsion aidée s'estompent (Marot 2018). Elles sont alors remplacées, sous l'impulsion des institutions financières internationales comme la Banque mondiale, par la volonté de faire des pouvoirs publics les facilitateurs de la montée en puissance du secteur privé dans le financement et la production de logements, et dans l'émergence de nouveaux segments de marché. Cette tendance est par ailleurs renforcée par le fait que la fabrique de la ville est dès cette époque perçue, dans les milieux économiques et politiques, comme une « machine de croissance » (Logan et Molotch, 1987) capable d'attirer des capitaux transnationaux. Autrement dit, comme l'ont montré les travaux d'économie politique urbaine (Harding et Blokland 2014; Molotch 1993; Aalbers 2017;

⁸ Le maître d'ouvrage désigne la personne physique ou morale (de droit public ou privé) qui commandite un projet immobilier sur la base d'un cahier des charges précis, notamment en termes d'objectifs, de programmation, de calendrier et de budget. On distingue le maître d'ouvrage du maître d'œuvre qui est la personne physique ou morale en charge de la réalisation opérationnelle du projet et des travaux.

Harvey 2006), les stratégies nationales et locales de développement économique intègrent de plus en plus l'immobilier résidentiel et son financement du fait de leur capacité à proposer des opportunités rentables de placement et d'investissement – tant du côté de l'offre que de la demande – à travers l'exploitation de la rente foncière, dans un contexte de disponibilités élevées de liquidités et de structuration en cours du secteur financier. C'est par exemple le cas au Moyen-Orient où les capitaux issus directement et indirectement des activités d'extraction pétrolière (investissements directs étrangers, dépôts bancaires, transferts des diasporas, etc.) contribuent largement, depuis les années 1970-1980, aux booms successifs des secteurs de l'immobilier et de la construction. Ceux-ci représentent, dans les années 2010, 36% du PIB en Égypte, et entre 15 et 20 % du PIB au Liban, en Turquie et en Jordanie (Marot, 2018). Dans la plupart des pays à revenu intermédiaire, la production de l'environnement bâti répond désormais peu ou prou à deux logiques : satisfaire les besoins en logements et infrastructures liés à la croissance démographique et urbaine, mais aussi fournir des solutions de placements et investissements pour attirer des capitaux et stimuler la croissance économique.

Ce rôle pivot de la fabrique urbaine dans les économies nationales explique pour beaucoup la volonté des milieux d'affaires, secteurs bancaire et immobilier en tête, de créer de nouveaux segments de marchés du logement, et donc de nouvelles filières privées de production, à fort potentiel de croissance. Si l'immobilier résidentiel de standing a aiguisé de nombreux appétits, la principale nouveauté réside en la volonté de ces acteurs économiques de financer, construire et vendre des produits immobiliers neufs aux classes moyennes émergentes, désormais éligibles au crédit. Le crédit devient ainsi, en d'autres termes, l'instrument et la condition clé pour solvabiliser de nouvelles clientèles. Les opportunités d'affaires sur ce nouveau segment dit « abordable » (*affordable* en anglais) du marché de l'immobilier résidentiel, souvent localisé en plus ou moins proche périphérie des villes, sont immenses : le marché du crédit immobilier en Afrique représenterait un potentiel d'un trillion de dollars (un milliard de milliard de dollars), et les perspectives d'investissement dans l'immobilier résidentiel abordable seraient d'environ 700 milliards de dollars dans les pays à revenu intermédiaire en 2014 (Paulais et Bigourdan, 2014). Les intérêts des milieux économiques vont ainsi s'aligner avec les besoins de pouvoirs publics en quête de solutions nouvelles pour répondre à la demande de logements abordables et stimuler la croissance de l'économie (López-Silva *et al.*, 2011; Sengupta, 2013).

1.2.2. Les conditions du développement des politiques d'accèsion à la propriété

Plusieurs conditions ont été réunies pour que les politiques d'accèsion à la propriété deviennent un élément clé des politiques publiques de logement dans les pays à revenus intermédiaires. Deux d'entre elles apparaissent particulièrement importantes : d'une part, l'existence d'une demande suffisante des ménages et, d'autre part, la présence d'un cadre légal et financier qui sécurise les acquisitions foncières et l'octroi de crédits hypothécaires.

La première grande condition à l'expansion des filières d'accèsion bancarisée est donc l'existence d'une demande suffisamment significative pour la propriété occupante. Nous l'avons vu, l'aspiration est réelle, bien que construite, chez une majeure partie des ménages en particulier parmi les classes

moyennes (péri)urbaines. Leurs rangs grossissent rapidement parallèlement à la croissance urbaine. On assiste à une restructuration des marchés du travail avec la croissance des emplois formels, parfois salariés, dans les secteurs industriels ou des services tournés vers l'exportation. Ces évolutions, associées à une meilleure inclusion des femmes au marché du travail, permettent une hausse continue du revenu de nombreux ménages et de leur pouvoir d'achat qui, avec l'aide d'une massification du crédit, ouvre une ère de consommation de masse influencée par des modes de vie internationaux, y compris en termes de logement (Sengupta, 2013). Ces transformations socio-économiques s'accompagnent également de mutations des structures familiales avec des ménages dont la taille plus petite rend financièrement plus accessible l'acquisition d'un logement.

La seconde grande condition au développement de l'accession bancarisée est l'existence d'un cadre légal et financier qui permette et sécurise la propriété foncière et l'octroi de crédits hypothécaires. Tout acquéreur d'un logement doit pouvoir disposer d'un titre formel de propriété, et toute institution émettrice d'un crédit est dans l'obligation de disposer d'une garantie sur le bien en cas de défaillance de l'emprunteur. Ce double prérequis suppose l'existence d'un cadastre et d'un « système d'inscription hypothécaire ou de livre foncier qui vienne garantir la solidité des titres hypothécaires » (Vorms, 2015). C'est la raison pour laquelle les bailleurs internationaux, Banque mondiale en tête (voir Encadré 2 ci-après), financent souvent des interventions visant à garantir ces formes de sécurité foncière et juridique. Toutefois, l'existence d'un cadre légal et administratif n'est pas toujours suffisante du fait des difficultés d'application dans certains pays. Le bon fonctionnement des administrations et l'application effective des décisions judiciaires comme administratives sont alors également une condition *sine qua non*. De même, les réglementations financières nationales, généralement entre les mains des banques centrales, doivent permettre et encadrer l'émission sécurisée de crédits acquéreurs (emprunts immobiliers) et faciliter l'accès des institutions financières à des sources de financement adaptées, que ce soit via des circuits spécialisés – comme c'est le cas au Mexique – ou sur les marchés financiers (Vorms, 2015).

Encadré 2. L'influence de la Banque mondiale dans la transformation des politiques du logement

La Banque mondiale est l'une des institutions financières internationales qui s'est montrée très active dans l'*aggiornamento* des modes d'interventions publiques dans le secteur du logement. Les mécanismes de conditionnalité de ses programmes de prêts aux États comme aux collectivités, ainsi qu'au secteur privé via sa filiale Société Financière Internationale (SFI), se sont révélés très efficaces pour encourager les gouvernements dans la transformation de l'action publique, à l'image des réformes réalisées dans de nombreux secteurs dans le cadre des politiques d'ajustement structurel. La Banque mondiale, via ses interventions en amont (*upstream*) et en aval (*downstream*) de la chaîne de valeur du logement, finance souvent de pair, via des dons, des projets d'assistance technique de réforme des systèmes légaux et fiscaux visant à sécuriser les marchés fonciers et à organiser la libération du secteur; et, via des prêts, la structuration et la croissance d'institutions financières spécialisées dans le crédit au logement abordable dans des pays comme l'Inde, l'Afrique du Sud, le Mexique, la Jordanie, le Pérou et la Corée du Sud (Ababsa, 2020; Geneste *et al.*, 2019; Lévy, 2018; Monkkonen, 2011; Pugh, 1995; Sandhu, 2013). Son objectif est clair : favoriser l'émergence de nouveaux marchés d'accession à la propriété privée pour les classes moyennes (et non pour les ménages modestes), tout en stimulant la croissance des secteurs de l'immobilier et de la construction et en contribuant au développement des systèmes financiers locaux.

1.3 Objectifs, logiques et modalités des politiques d'accèsion

Les politiques publiques visant à structurer et développer les dispositifs de l'accèsion bancarisée à la propriété immobilière pour les classes moyennes poursuivent de multiples objectifs sociaux, économiques et politiques, dont certains prennent le pas sur les autres en fonction des contextes. Elles suivent par ailleurs, la plupart du temps, des logiques et des modalités communes en concentrant leur action sur des aides à la demande.

1.3.1. Une action publique aux multiples objectifs sociaux, économiques et politiques

Les objectifs sociaux des politiques d'accèsion à la propriété sont évidents : la production de logements neufs vise à améliorer les conditions de vie des ménages des classes moyennes tout en s'adaptant à leurs nouvelles aspirations en termes de modes d'habiter et en favorisant la construction de trajectoires résidentielles ascendantes. Si ces motivations sont réelles pour de nombreux gouvernements nationaux et locaux, la recherche en économie politique urbaine montre à quel point des motivations macro-économiques et financières sont également au cœur de ces politiques du logement, dans le contexte d'une globalisation et d'une financiarisation croissante des économies nationales (Aalbers, 2009; Aalbers et Christophers, 2014; Aveline, 2005; Becker et al., 2010). Dans la plupart des PRI, le développement et l'élargissement de l'accèsion à la propriété à de nouveaux ménages s'avèrent être des leviers très efficaces pour soutenir la croissance des secteurs de l'immobilier et de la construction qui sont fortement pourvoyeur d'emplois, faire progresser l'inclusion financière⁹ des ménages, structurer et diversifier l'activité du secteur bancaire, et stimuler l'expansion d'une dette privée — des ménages comme des entreprises — de plus en plus essentielle pour la santé du secteur bancaire et la stabilité des systèmes financiers locaux à la recherche de nouvelles classes d'actifs (Aalbers, 2008; Coakley, 1994; López-Silva et al., 2011; Schwartz et Seabrooke, 2009).

De plus, les politiques d'accèsion aidée sont jugées moins coûteuses pour les dépenses publiques que celles cherchant à développer d'autres filières comme par exemple le logement locatif social (Vorms, 2015). L'intégration des politiques d'accèsion bancarisée à la propriété aux enjeux de stabilité macro-économique et financière est particulièrement évidente au Liban (Krijnen, 2016; Marot, 2018). De la fin des années 1990 à 2018, une forme originale de partenariat public-privé a permis aux banques libanaises de détenir en 2018, un stock de 12,88 milliards de dollars de crédits acquéreurs, c'est-à-dire de crédits immobiliers octroyés à des ménages¹⁰. Élaboré avec le soutien de la Banque du Liban, son principal objectif était de garantir un haut niveau de demande immobilière pour soutenir les secteurs de l'immobilier et de la construction, mais également d'encourager une hausse continue de la valeur des actifs immobiliers qui était considérée comme essentielle à la stabilité du secteur bancaire

⁹ La notion d'inclusion financière fait référence à la capacité des ménages et des entreprises à accéder aux services et produits (compte courant, épargne, accès au crédit, etc.) proposés par des institutions financières, aux premiers rangs desquelles les banques commerciales.

¹⁰ Cet encours de 12,88 milliards de dollars correspond à l'octroi de 131 778 prêts au logement.

libanais. De même, les portefeuilles de crédits acquéreurs, largement subventionnés par l'État, se sont révélés cruciaux pour les banques en recherche de nouvelles catégories d'actif afin de diversifier leurs bilans, très dépendants de la dette publique, mais également pour réinvestir les très importants dépôts bancaires qui caractérisaient le système financier local jusqu'au déclenchement d'une crise économique, financière et monétaire sans précédent en 2019 (Marot 2018, 2020).

Les politiques d'accession à la propriété possèdent en outre d'importantes dimensions politiques, à travers le système de valeurs et de normes sociales qu'elles contribuent à nourrir ou à construire, comme l'autonomie et la responsabilisation des individus. La recherche urbaine montre comment, pour les pouvoirs publics de nombreux pays, la construction d'une « société de propriétaires » est souvent perçue comme un vecteur de stabilité permettant une meilleure intégration des ménages dans la vie économique, le développement d'un sentiment d'appartenance à la communauté nationale, ainsi qu'une plus forte implication dans la vie de la cité (Clapham, Clark, et Gibb, 2012; Perin, 1977; Shiller, 2008; Vorms, 2015). Les politiques d'accession peuvent également être mises à contribution dans le cadre d'un projet d'intégration et de réconciliation nationale comme ce fut le cas, par exemple, en Afrique du Sud durant les années postapartheid (voir Encadré 3 ci-après). De nombreux travaux en sciences sociales, critiques de l'idéologie néo-propiétaire, suggèrent en outre que la progression de la propriété immobilière, via l'obtention d'un crédit acquéreur, est un outil de contrôle et de domination utilisé par les élites politico-économiques pour lier le destin des classes moyennes à l'ordre social et politique établi, en leur donnant un intérêt à la stabilité du système en place (Aalbers et Christophers, 2014; Bourdieu, 2000).

Encadré 3. L'accession à la propriété en Afrique du Sud : un enjeu politique d'intégration postapartheid

Face à la pénurie de logements et aux profondes inégalités socio-économiques et spatiales héritées de la période d'apartheid (1948-1991), Nelson Mandela et l'African National Congress (ANC), une fois élus en 1994, placent le logement au centre de leur programme de développement et de reconstruction dont l'ambition est d'améliorer rapidement les conditions de vie, de favoriser l'insertion économique, et de restaurer symboliquement la dignité de la majorité noire du pays jusqu'alors concentrée dans des quartiers précaires (Lévy, 2018). Démocratiser l'accès à la propriété, en particulier pour les ménages noirs, devient ainsi l'un des axes majeurs de la politique du logement postapartheid. La propriété privée, notamment immobilière, est perçue comme une valeur commune autour de laquelle les différentes composantes de la nation sont susceptibles de se réconcilier, ainsi que comme la concrétisation matérielle des changements en cours, en s'appuyant notamment sur le développement de classes moyennes noires et métisses (Morange, 2006). C'est ainsi que l'on voit d'abord apparaître le programme de dotation de maisons aux ménages défavorisés, Reconstruction and Development Program (RDP), dès 1994, qui devient en 2004 Breaking New Ground (BNG), puis le programme de subventions pour les primo-acquéreurs Finance Linked Individual Subsidy Programme (FLISP), qui encourage désormais l'accession à la propriété via un emprunt immobilier.

1.3.2. Les logiques et modalités d'action des politiques d'accession : les cas du Mexique et de l'Inde

De manière plus concrète, ces politiques d'accession cherchent principalement à élargir l'éventail des ménages éligibles au crédit acquéreur tout en soutenant, dans certains pays, les financeurs et les producteurs par diverses formes d'aides et de subventions. Les politiques d'accession à la propriété consistent donc principalement en des aides à la demande, et à l'offre dans certains cas. Deux exemples parmi nos cas d'études illustrent bien cette tendance : le Mexique et l'Inde.

Au Mexique, les principales réformes, poussées par la Banque mondiale après la grave crise de la dette des années 1980, datent du début des années 1990 avec le « Programme de promotion et de déréglementation du logement » (Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda) qui transforme le rôle des institutions publiques et des fonds mutualistes tels que l'Institut du Fonds National du Logement pour les Travailleurs (Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)) et le Fonds du logement de l'Institut de sécurité et des services sociaux des fonctionnaires (Fondo de la Vivienda del Instituto de la Seguridad y los Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE)). Alors que ces acteurs (para-)publics possédaient un rôle de premier plan dans le financement et la construction de logements abordables en accession aidée depuis les années 1970¹¹, leur mission se restreint désormais à financer, aux côtés des banques commerciales, l'achat, et parfois la construction, de logements dits « d'intérêt social » développés par le secteur privé en périphérie des zones métropolitaines. L'État et les collectivités, de leur côté, n'interviennent plus qu'en apportant des subventions aux acquéreurs et en simplifiant les procédures d'acquisition foncière – notamment des terres *ejidales* (sol social) –, de conversion des usages des sols, et de construction (Arnold, 2012; Duhau, 2003; Geneste *et al.*, 2019; Jacquin et Capron, 2010; Monkkonen, 2011). Ce changement de paradigme de la puissance publique a clairement contribué à l'émergence de nouveaux marchés du logement. Le volume de crédits acquéreurs octroyés aux ménages a progressé rapidement (+ 126% entre 2000 et 2008), atteignant un montant plus de 15 milliards de dollars en 2018, et les secteurs de l'immobilier et de la construction connaissent des booms à répétition, en particulier depuis les années 2000 (Geneste *et al.*, 2019; López-Silva *et al.*, 2011).

Les transformations des politiques du logement observées en Inde sont à bien des égards comparables, tant dans leur chronologie que dans leur nature. Elles sont considérées comme une conséquence, mais aussi comme l'un des moteurs, du tournant néolibéral qu'a connu le pays au début des années 1990 (Sengupta, 2013). De son indépendance en 1947 aux années 1980, l'économie indienne, guidée par une idéologie socialiste, est largement planifiée par l'État qui prend à son compte la construction de logements à bas prix et de standard assez spartiate (pièce unique, eau courante, toilettes). Malgré d'importantes réserves foncières publiques dans les grandes villes (notamment à Delhi), cette production est demeurée assez modeste au regard d'une demande qui ne cesse de s'accroître (Bercegol, Bon, et Lévy, 2021; Dupont, 2017). C'est à partir de la fin des années 1980, puis

¹¹ Depuis les années 1970, un autre pilier de la politique du logement au Mexique consistait par ailleurs à améliorer les conditions de vie dans les quartiers précaires via divers programmes portant sur l'habitat et les infrastructures. Il n'y a toutefois, depuis cette époque, aucun financement public, direct ou indirect, pour la construction de logements locatifs publics comme privés (Duhau, 2003).

progressivement au cours des années 1990 et 2000, que les pouvoirs publics se muent, grâce à diverses réformes légales, foncières, fiscales et institutionnelles, en simples facilitateurs d'une production de logements dominée par des financeurs et des opérateurs privés. Banques et promoteurs en tête voient dans l'émergence de classes moyennes urbaines un nouveau marché à investir à travers le financement et la production d'ensembles immobiliers localisés en périphérie des grandes villes (Bercegol, Bon, et Lévy, 2021; Sengupta, 2013). Les pouvoirs publics indiens accompagnent alors les ménages des classes moyennes inférieures (déciles 3 à 5) dans leur accès au crédit en leur apportant une garantie étatique dans l'acquisition de ces logements abordables ou dits « d'entrée de gamme » qui viennent faire leur place sur les marchés du logement indiens (voir Encadré 4 et Figure 1 *infra*). Ces ménages doivent toutefois posséder un emploi dans le secteur formel et un niveau minimum de revenu. L'État couvre le risque, propose des procédures simplifiées pour bâtir des terrains jusqu'alors agricoles et autorise de fortes densités pour les nouveaux ensembles résidentiels¹². En contrepartie, banquiers et promoteurs privés s'engagent à plafonner les prix de vente, à réaliser les opérations dans des temps très courts, et à respecter des obligations de taille minimale des logements et de nombre maximal d'appartements par immeuble (Bercegol, Bon, et Lévy, 2021). Ces politiques du logement visant la massification de l'accession à la propriété des classes moyennes contribuent largement au boom de la construction et des transactions immobilières, mais également à la croissance forte des prix fonciers et immobiliers dans la plupart des villes et métropoles indiennes – donnant, par la même occasion, l'impression aux primo-accédants de s'enrichir rapidement (Sengupta, 2013).

Encadré 4. Structure et diversification des marchés du logement en Inde

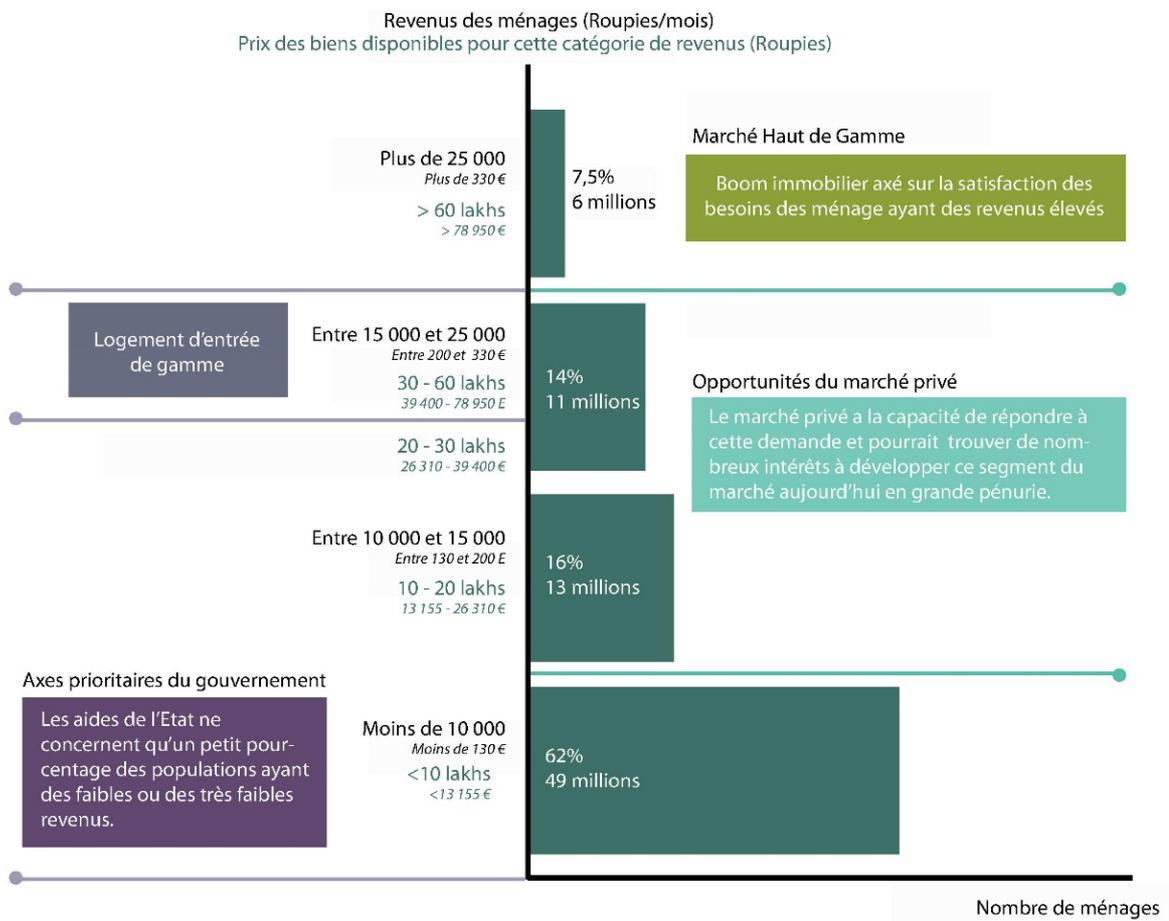
La montée en puissance du secteur privé dans le secteur de l'immobilier résidentiel a joué un rôle central dans la diversification de l'offre de logements en Inde. Ces nouveaux acteurs ont notamment contribué au développement d'une offre abordable dans le segment dit « d'entrée de gamme » (voir la figure 1 ci-après) qui propose, selon le secteur immobilier local, des « aménités de niveau international » (*world class amenities*). Cette appellation cache une réalité plus prosaïque : les logements construits disposent désormais de plusieurs pièces et d'une place de parking. Ce segment de la production immobilière, placée au centre des politiques publiques, est ainsi devenu particulièrement dynamique depuis le début des années 2000. En Inde, la politique nationale du logement et de l'habitat urbain de 2007 (National Urban Housing and Habitat Policy (NUHHP)) identifie notamment différents types de partenariats public-privé pour atteindre l'objectif d'un "logement abordable pour tous", en mettant en particulier l'accent sur l'objectif de loger les ménages modestes en milieu urbain.

Pour des raisons de solvabilité et de rentabilité, cette offre présentée comme abordable par l'industrie immobilière vise toutefois paradoxalement des ménages aux revenus intermédiaires (*medium income groups* (MIG)), à élevés (*high income groups* (HIG)). Si les promoteurs essaient de proposer des produits toujours plus abordables (correspondant à des mensualités de crédit entre 10 et 30 lakhs (130 et 390 euros)), il n'en reste pas moins que les programmes d'accession aidée à la propriété demeurent

¹² Les collectivités ont par ailleurs autorisé des surfaces de plancher (*floor area ratio* (FAR)) élevées dans les nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation, augmentant par ce biais la densité et donc la hauteur des immeubles de manière systématique. Ce ratio de surfaces constructibles, obtenu par le rapport entre la surface totale de plancher d'un bâtiment (surface brute de plancher) et la taille du terrain sur lequel il est construit, est utilisé comme l'un des règlements de l'urbanisme indien. Il est comparable au coefficient d'occupation des sols en France.

inaccessibles pour une grande partie de la population indienne. Le gouvernement estime que près de 18 millions de logements devraient être construits pour satisfaire la demande des populations ayant des revenus faibles ou très faibles revenus (*economically weaker section (EWS)* et *low-income group (LIG)*) (de la Maisonneuve et Dek 2020). Seule une part réduite de ces ménages bénéficie d'une aide de l'État (notamment pour l'accès aux banques), peut espérer être locataire au sein d'unités dédiées dans les programmes privés, et peut avoir accès au marché privé pour se loger.

Figure 1. Structure des marchés du logement en Inde



Source : Lévy, 2018

2. Le financement du logement au cœur des politiques publiques

Les modalités de financement constituent la clé de voûte du développement des filières d'accès au logement et de la pérennité des politiques publiques qui y sont associées (Paulais et Bigourdan, 2014). De nombreux facteurs agissent sur ces modes de financement selon les pays et les territoires, notamment les niveaux de prix du foncier et de l'immobilier, le niveau de revenu et d'inclusion financière des ménages, ainsi que le coût et les conditions d'accès au crédit. Dans les pays à revenu intermédiaire, l'accession à la propriété sans recours à un emprunt bancaire reste bien souvent majoritaire : au Liban, l'autofinancement (épargne, prêt familial, etc.) et l'obtention d'un logement dans le cadre d'une succession représentent par exemple jusqu'à 70% du marché de l'accession des ménages à la propriété (Marot, 2020). Toutefois, depuis les années 1980, les politiques publiques de logement ont cherché d'une part à assouplir les conditions d'accès au crédit pour les ménages, et d'autre part à encourager les partenariats public-privé pour la production de logements.

2.1 La libéralisation des marchés du crédit immobilier

Pour bien comprendre les transformations majeures opérées dans le secteur du logement ces dernières décennies, il est essentiel de se pencher sur les logiques, la structure et les agents du financement bancaire car le développement de l'accession à la propriété parmi les classes moyennes est consubstantiel de l'existence d'une offre accessible de crédit hypothécaire (Vorms, 2015). C'est en particulier le cas dans les pays à revenus intermédiaires (PRI) où les marchés du crédit (voir Encadré 5 ci-après) sont généralement contraints dans leurs ressources, peu attractifs dans les taux proposés, et aux conditions d'accès restreintes.

Encadré 5. Les marchés du crédit hypothécaire : quelques notions clés

Un enjeu primordial pour tout créancier est de se protéger du risque que l'emprunteur fasse défaut dans le remboursement de son crédit. On distingue ainsi généralement deux systèmes de crédit au logement dont les logiques et les mécanismes de garantie sont différents. Dans la majorité des pays, la garantie face au risque d'insolvabilité du débiteur fonctionne sur la base d'une hypothèque qui correspond à une sûreté réelle, c'est-à-dire un droit réel dont peut se prévaloir le créancier sur un bien immobilier – qui est le plus souvent le logement acheté par le ménage – en cas de non remboursement. Ce système de garantie immobilière est prépondérant dans le monde anglo-saxon mais également dans les pays des Suds où les organismes de crédit n'ont souvent pas la possibilité de vérifier les réelles ressources de l'emprunteur. Car, dans certains pays comme la France, les mécanismes de garantie reposent principalement sur le cautionnement par un tiers et la vérification des capacités de remboursement des ménages, même si la logique hypothécaire peut aussi être retenue de manière complémentaire.

Pour les institutions de crédit, la nature de ces mécanismes de garantie va influencer leurs capacités à mobiliser des ressources financières pour leurs programmes de prêts. Dans le secteur de l'habitat, il est possible de distinguer différents circuits de financement du crédit qui font appel à des ressources financières d'au moins trois principales catégories : les dépôts bancaires, la collecte de fonds d'épargne, et des financements hors marché apportés par des institutions financières régionales ou internationales. Si les établissements bancaires des pays à revenu élevé peuvent compter sur des dépôts bancaires généralement de long terme à des taux relativement faibles, ce n'est pas le cas dans de nombreux PRI où la collecte de dépôts est relativement limitée ou très dépendante de dépôts internationaux fortement rémunérés et généralement de court terme. En d'autres termes, un défi fondamental pour les institutions de crédit est de pouvoir mobiliser des ressources financières dont la maturité (durée d'engagement) et le coût soient en adéquation avec les durées et le coût des emprunts octroyés aux ménages.

Il faut garder en mémoire cette nécessaire adéquation entre les passifs et les actifs des établissements bancaires (c'est-à-dire entre les caractéristiques des fonds collectés et celles de leur utilisation) pour comprendre la différence et la complémentarité entre ce que l'on appelle les marchés hypothécaires primaire et secondaire. Sur le marché hypothécaire primaire, une institution de crédit octroie un prêt à un ménage souhaitant acquérir un logement. Le montant, la durée et le coût de l'offre de crédit dépend des ressources financières disponibles pour la banque. Lorsque les ressources financières d'un établissement de crédit sont limitées, ou trop chères et de maturité trop courte, ce dernier cherche à vendre ses créances auprès d'investisseurs institutionnels (fonds de pension, compagnies d'assurances, etc.) en les regroupant et les reconditionnant sous formes de produits financiers. Cette logique de refinancement du crédit, basée sur des mécanismes de titrisation¹³, permet aux banques de transférer le risque aux investisseurs. Elle permet aussi de respecter les niveaux de liquidité exigés par les banques centrales, en retirant ces créances de leurs bilans, et d'utiliser des fonds frais pour émettre de nouveaux crédits. On parle alors de marchés hypothécaires secondaires, sur lesquels les banques viennent se refinancer ; et cet accès aux marchés financiers n'est possible que si les créances sont garanties par des hypothèques. Mais comme la crise des *subprimes*¹⁴ de la fin des années 2010 l'a montré, cette logique de refinancement et ces mécanismes de titrisation ne sont pas sans risque pour les banques, les ménages et plus généralement pour les systèmes financiers.

2.1.1. Les principaux acteurs du crédit hypothécaire

Au Mexique comme en Inde, au Liban, en Jordanie et en Turquie, les marchés du crédit hypothécaire sont segmentés. Le type de circuits de financement choisi exerce une influence sur le profil des ménages autorisés à emprunter. Avec la quasi disparition des institutions publiques de crédits qui prêtaient sur fonds publics, deux grands types d'acteurs sont présents sur les marchés hypothécaires dans les PRI : les acteurs bancaires et les fonds mutualistes. Des institutions financières coopératives existent par ailleurs mais jouent un rôle relativement limité.

¹³ La titrisation des crédits immobiliers consiste en la transformation de créances hypothécaires en titres financiers qui sont regroupés et mis en vente sur les marchés financiers.

¹⁴ Le terme *subprime* désigne un prêt bancaire immobilier dit à risque car octroyé à un ménage modeste ayant des revenus limités et incertains.

- *Les acteurs bancaires*

Depuis les années 1980, les acteurs bancaires sont, dans la plupart des pays, les principaux émetteurs de crédits acquéreurs à destination des classes aisées et moyennes, en particulier moyennes supérieures. Il faut alors toutefois distinguer les banques commerciales généralistes des banques spécialisées dans le crédit acquéreur, dont les circuits de financement sont généralement différents. Les banques commerciales prêtent l'argent déposé par leurs clients, alors que les banques spécialisées accèdent à des financements hors marché. Dans la plupart des PRI, les banques commerciales dominent largement le marché du crédit au logement, confortées par des aides publiques. Au Liban, elles octroient par exemple près de 80 % des crédits acquéreurs (Marot, 2020). Notons en Jordanie le rôle croissant des filiales des principales banques commerciales spécialisées dans la finance islamique, qui représentaient environ 35 % de l'offre de crédits acquéreurs du secteur bancaire (Ababsa, 2020). Le Mexique fait figure d'exception tant son marché hypothécaire est dominé par des fonds mutualistes. Les prêts octroyés par les banques commerciales locales, ou filiales de groupes bancaires internationaux (Santander, BBVA, HSBC, Scotiabank, etc.), ne représentent en effet que 36 % du marché des prêts hypothécaires (en volume) et se concentrent sur les ménages gagnant au moins quatre fois le salaire minimum (Ribardière et Valette, 2021). Cette part de marché relativement modeste s'explique aussi par la crise financière de 1994-95 au Mexique qui a mené la plupart des banques à se retirer du marché hypothécaire pendant près d'une décennie (López-Silva et al., 2011; Monkkonen, 2011; ONU-Habitat, 2011). Les banques commerciales sont en effet les plus susceptibles de réduire leur offre de crédit dans les périodes de tension économique et financière. À noter que les banques commerciales octroient également des prêts aux promoteurs pour financer l'achat du terrain et la construction des projets immobiliers.

En parallèle, les banques spécialisées dans le crédit au logement représentent généralement une part réduite de l'activité des marchés hypothécaires. On les retrouve notamment avec le modèle des banques de l'habitat au Sénégal, au Nigéria, en Argentine, en Tunisie, en Uruguay, au Brésil, en Thaïlande, au Mexique et au Liban avec des clients aux revenus globalement proches de ceux des banques commerciales classiques. Ces institutions de crédit spécialisées, si elles proposent généralement des services identiques, reposent sur des circuits de financement assez diversifiés d'un pays à l'autre. Au Liban, les ressources de la Banque de l'Habitat sont constituées de ses fonds propres, du revenu des intérêts des prêts remboursés, de lignes de financement de la banque centrale, de prêts de ses banques commerciales actionnaires, de prêts concessionnels de long terme octroyés par des institutions financières comme le Fonds arabe de développement économique et social, et de la collecte de certificats de dépôt demandés dans le cadre de toute demande de permis de travail pour un ressortissant étranger. Les crédits octroyés par la Banque de l'Habitat ne représentaient toutefois que 12 % du marché hypothécaire libanais en 2015 (Marot, 2020). Au Mexique, ces institutions financières spécialisées dans le crédit immobilier sont appelées Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) et financées principalement par des fonds de la Banque centrale mexicaine, de la Banque mondiale, et des sociétés d'investissement américaines et canadiennes. Avec moins de 5 % du volume

de crédits hypothécaires octroyés, elles pèsent un poids relativement modeste dans le marché hypothécaire mexicain et leurs capacités de financement, en partie dépendante des marchés financiers, se sont vues amputées avec la crise financière internationale de 2007-2008. Au Mexique, ces institutions financières spécialisées proposent également des crédits à la construction aux promoteurs immobiliers (López-Silva *et al.*, 2011; Monkkonen, 2011; ONU-Habitat, 2011). Au Sénégal, la Banque de l'Habitat, encore majoritairement détenue par des capitaux publics, se finance via l'épargne de clients – locaux et de diaspora – et l'émission de titres sur les marchés financiers (Coulibaly, 2019). Elle propose des crédits acquéreurs, mais également des prêts à la construction aux promoteurs et aux coopératives d'habitat.

- *Les fonds mutualistes*

Les circuits de financement du crédit acquéreur via des fonds mutualistes ne sont pas légion dans les pays à revenu intermédiaire mais leur capacité à utiliser des ressources financières de longue durée et à bas coût non contrôlées par le secteur bancaire classique est intéressante à souligner. En effet, ces formes d'ingénierie financière pourraient représenter des solutions à reproduire pour élargir l'accession à la propriété dans de nombreux pays. Le recours à des fonds mutualistes est par exemple observé au Brésil où les fonds d'assurance chômage du secteur privé (Fundo de Garantia do Tempo e Serviço) sont mobilisés pour proposer des crédits acquéreurs bonifiés¹⁵ aux ménages des classes moyennes (Pasternak et D'Ottaviano, 2016). Mais c'est probablement au Mexique que l'usage de ces circuits est le plus poussé dans l'accession à la propriété (et la rénovation immobilière) avec deux fonds spécifiques constitués pour les travailleurs du secteur privé (Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), d'une part, et pour ceux du secteur public (Fondo de la Vivienda del Instituto de la Seguridad y los Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE)), d'autre part. Les crédits acquéreurs à taux bonifiés proposés par ces deux fonds représentaient 82 % du marché hypothécaire mexicain dans les années 2010 (dont 56% pour l'INFONAVIT), et 23 % des Mexicains habitent un logement financé par INFONAVIT (Geneste *et al.*, 2019; López-Silva *et al.*, 2011; ONU-Habitat, 2011; Ribardièrre et Valette, 2021). Ces deux fonds mutualistes sont à ce titre des régulateurs essentiels des marchés immobiliers mexicains. Ils produisent les normes, notamment en déterminant les profils des ménages et les caractéristiques des produits immobiliers financés (taille, localisation, qualité, etc.).

À l'instar du mécanisme du 1 % logement (aujourd'hui Action Logement) existant en France pour cofinancer la production de logements locatifs sociaux, les programmes de prêts aux acquéreurs proposés par INFONAVIT et le FOVISSSTE sont financés par une contribution patronale de chaque entreprise à hauteur de 5 % de sa masse salariale¹⁶, et par le recouvrement des prêts précédemment octroyés. À ce titre, ces deux fonds ne s'adressent qu'aux ménages disposant d'un emploi salarié formel, soit moins de 60% de la population active au Mexique (Duhau, 2003; Monkkonen, 2011). INFONAVIT

¹⁵ Des crédits sont dits « bonifiés » lorsqu'ils reçoivent des aides publiques permettant de réduire le taux d'intérêt payé par l'emprunteur à l'organisme de crédit.

¹⁶ À noter que la somme cotisée par l'employeur fait office d'apport lorsque l'employé bénéficiaire contracte un crédit acquéreur auprès d'INFONAVIT ou du FOVISSSTE. Un employé ne souhaitant pas demander un crédit peut par ailleurs toucher, lors de son passage à la retraite, le capital équivalent à la totalité de la somme cotisée (López-Silva *et al.*, 2011).

est une institution paritaire dont la gouvernance est assurée par des représentants des salariés, des milieux économiques, et de l'État qui nomme par ailleurs son directeur général (Geneste *et al.*, 2019). La nature des missions d'INFONAVIT et du FOVISSSTE ont toutefois beaucoup évolué depuis leur création dans les années 1970. Jusqu'à leur réforme en 1993, ces deux institutions, alors au bord de la banqueroute, intervenaient à différentes étapes de la chaîne de production du logement. En plus de proposer des crédits acquéreurs, elles assuraient également la planification, la promotion et le développement des programmes de logements dits « d'intérêt social », faute d'opérateurs sur le marché. La réforme des années 1990, au cœur des nouvelles politiques du logement de l'époque, a restreint les prérogatives d'INFONAVIT et du FOVISSSTE au financement de l'accession et, dans une moindre mesure, de la construction¹⁷ pour laisser la place à de nouveaux acteurs privés dans le développement des projets de logements abordables. Cette réforme a aussi beaucoup professionnalisé ces institutions avec l'arrivée de spécialistes issus du secteur de la finance. Ces derniers ont contribué à la croissance très rapide du portefeuille de prêts d'INFONAVIT durant les années 2000 en bâtissant des co-financements avec d'autres institutions financières (banques commerciales et SOFOLES notamment) et en mobilisant des ressources sur les marchés financiers. La progression du volume de prêts s'est également accompagnée d'un relatif recentrage vers des bénéficiaires percevant plus de trois fois le salaire minimum, alors que, jusqu'à la réforme des années 1990, 85 % des crédits d'INFONAVIT devaient être fléchés vers des ménages dont les revenus n'excédaient pas deux salaires minimum (ONU-Habitat, 2011; Duhau, 2003; López-Silva *et al.*, 2011; Monkkonen, 2011; Geneste *et al.*, 2019).

2.1.2. Les obstacles au développement des marchés hypothécaires dans les PRI

Si les marchés hypothécaires connaissent une croissance rapide, leur taille demeure toutefois limitée dans la plupart des pays des Suds comme en témoigne le ratio généralement faible entre la dette hypothécaire des ménages et le produit intérieur brut (PIB), considéré comme un indicateur clé du niveau de développement du crédit immobilier. Alors que ce ratio est supérieur à 50 % dans la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (atteignant même 75 % aux États-Unis, et plus de 80 % au Royaume-Uni, au Canada et aux Pays-Bas), il ne dépasse que rarement 20 %, voire parfois 10 %, dans les PRI – exception faite de la Malaisie et de l'Afrique du Sud où il dépassait 30 % dans les années 2010 (Badev *et al.*, 2014; Pinglo, Lea, et Cortes, 2016). Au Nigeria, le marché hypothécaire, malgré sa croissance rapide, ne représentait que 0,5 % du PIB en 2015 (Parby *et al.*, 2015). Ces performances modestes soulignent en creux les limites des filières d'accession bancarisée à la propriété, leur inaccessibilité pour une majorité des ménages (du fait de contraintes structurelles du côté de l'offre comme de la demande de crédit), et le faible recours au crédit bancaire dans certains milieux sociaux où les transactions foncières et immobilières demeurent principalement financées par des dispositifs informels de prêts (familial, coopérative, etc.).

¹⁷ Ce recentrage de l'activité d'INFONAVIT ou du FOVISSSTE s'est accompagné de nouvelles modalités de prêts avec des taux d'intérêt indexés sur l'inflation et moins avantageux pour les emprunteurs, des conditions d'accès plus transparentes mais également une action plus volontariste en termes de prévention et de recouvrement des créances douteuses (Monkkonen, 2011; López-Silva *et al.*, 2011).

En écho aux prérequis au développement de l'accèsion bancarisée évoqués plus haut, les contraintes du côté de l'offre de crédit demeurent dans de nombreux pays avec :

- une insuffisance des garanties immobilières qui limitent l'usage de mécanismes hypothécaires du fait du manque persistant d'attribution ou d'enregistrement des titres fonciers, et de procédures peu adaptées ou peu appliquées en cas de défaillance des emprunteurs et de saisie des biens ;
- le manque de disponibilités de ressources financières de longue durée et à bas coût, du fait de la faiblesse de l'épargne locale, du niveau élevé des taux d'intérêts, visant à attirer des capitaux internationaux sur des durées relativement courtes, mais également du fait de la faiblesse des marchés financiers locaux, qui limite les possibilités de refinancement de portefeuilles de crédits;
- une inflation récurrente, un manque de cadre prudentiel (c'est-à-dire de régulation et de contrôle) pour les activités bancaires et, dans certains cas, une instabilité des devises locales qui renforcent le risque pour les créanciers ;
- et, dans certains pays comme le Liban, la primauté de la dette publique dans le bilan des banques qui provoque des effets d'éviction¹⁸ sur la dette privée, y compris hypothécaire.

Ces contraintes renforcent la perception du risque pour les prêteurs qui se traduit, sans l'intervention des pouvoirs publics, par des taux d'intérêt variables et peu abordables ainsi que par des durées de prêt relativement limitées. En parallèle, plusieurs facteurs continuent à peser défavorablement sur la demande de crédits :

- la part de ménages non-salariés ou percevant un revenu aléatoire ou informel reste très significative dans la plupart des pays, et la faiblesse des institutions fiscales rend fréquemment difficile l'estimation des ressources réelles des ménages et donc de leur capacité à s'endetter ;
- l'inclusion financière, même si elle progresse, reste limitée, excluant de facto une majorité de ménages des programmes de crédits acquéreurs. À titre d'exemple, seule la moitié des ménages jordaniens (56,2 %) et libanais (55 %) détiennent un compte bancaire, et cet accès aux services financiers est bien plus faible chez les ménages des déciles 1 à 4 (Ababsa 2020; Marot 2020).
- à cela s'ajoutent les contraintes en termes d'âge et de taux d'effort¹⁹ qui limitent également l'éventail des ménages éligibles au crédit.

Pour toutes ces raisons, les filières d'accèsion bancarisée à la propriété sont régulièrement confrontées à un plafond de verre dans leur développement en raison de leur incapacité à rendre éligible une partie significative des ménages, notamment ceux des classes moyennes inférieures et des catégories modestes. C'est la raison pour laquelle les acteurs publics et privés de l'habitat, parfois avec le soutien de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, cherchent depuis deux décennies à

¹⁸ Le terme « effet d'éviction » fait ici référence au phénomène observé dans certains pays où la sur-rémunération de la dette publique encourage les banques à y investir davantage que dans la dette privée dont le but est de financer les investissements des ménages et des entreprises. Il a notamment été observé au Liban entre les années 1990 et 2010 (Marot, 2018).

¹⁹ Le taux d'effort est la part jugée raisonnable du revenu d'un ménage qui peut être consacrée à ses dépenses en logement (loyer ou remboursement de prêt) sans peser négativement sur les autres catégories de dépense (santé, alimentation, éducation, transport, etc.). Il est communément admis, dans les pays de l'OCDE comme dans les PRI, que ce taux d'effort doit être limité à environ 30 %.

élargir cet éventail de ménages éligibles en s'appuyant sur plusieurs leviers d'action publique pour agir sur les marchés primaires et secondaires du crédit.

2.2 Les leviers d'action publique pour favoriser l'accession aidée à la propriété

Les politiques du logement depuis les années 1990 se sont concentrées sur l'élaboration de filières dites d'accession aidée à la propriété qui offrent aux ménages qui ont des revenus suffisants des conditions de crédit plus favorables et plus sécurisées. Si les mécanismes d'aide de ces programmes demeurent très variables d'un pays à l'autre, certaines tendances se dégagent néanmoins sur les stratégies d'intervention utilisées et sur les instruments d'action publique mobilisés pour rendre ces filières d'accession à la propriété financièrement plus abordables. Le principal levier d'action pour rendre les filières d'accession bancarisées plus accessibles demeure la réduction du coût de financement, l'allongement de la durée des prêts et la capacité à assurer, au moins pendant une partie de la période de remboursement, des taux d'intérêts fixes. Pour ce faire, plusieurs outils d'intervention sont mis en place sur les marchés primaires du crédit immobilier mais également, de plus en plus, via des dispositifs de création ou de dynamisation des marchés secondaires.

2.2.1. Agir sur le marché primaire du crédit immobilier

Sur le marché primaire, les outils les plus prisés des pouvoirs publics sont la subvention des taux d'intérêt pour les crédits acquéreurs délivrés par les banques commerciales et spécialisées (Jordanie, Liban, Inde), la mise à disposition de prêts complémentaires à « taux zéro », des subventions directes aux acquéreurs (Mexique), et la mise en place d'aides fiscales (réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et déductions des intérêts de l'assiette de l'impôt sur le revenu) que l'on trouve également dans la plupart des pays de l'OCDE. Ces outils de solvabilisation de la demande cherchent à « rapprocher la capacité d'endettement des ménages du coût des logements » (Vorms, 2015). Dans les PRI, ils nécessitent généralement la mobilisation de ressources budgétaires publiques et de ressources financières concessionnelles extérieures²⁰, c'est-à-dire des ressources à des conditions plus avantageuses que celles disponibles sur les marchés financiers. Les dispositifs d'épargne logement sont aussi envisagés dans certains cas pour encourager les ménages à construire un apport préalable, ainsi que pour constituer un circuit de financement ad hoc, à taux préférentiel, permettant aux banques d'utiliser cette réserve d'épargne pour octroyer des prêts bonifiés aux ménages ayant adhéré au dispositif (Arnaud, 1990). Tout ou partie de ces outils sont parfois mobilisés dans le cadre de programmes de prêts qui, financés par les banques commerciales, sont octroyés par des institutions publiques. C'est par exemple le cas au Liban avec l'Établissement Public pour l'Habitat (voir Encadré 6 ci-après) et en Jordanie avec la Housing & Urban Development Corporation

²⁰ On compte, parmi ces ressources extérieures, des fonds souverains et les prêts concessionnels des bailleurs internationaux qui interviennent directement (Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), Banque Européenne d'Investissement (BEI)) ou indirectement via leurs filiales dédiées au secteur privée comme la Société Financière Internationale (Banque mondiale) ou Proparco (AFD). L'AFD a par exemple accordé un prêt non-souverain (120 millions d'euros) à trois banques sud-africaines (Rand Merchant Bank (RMB), Nedbank and Amalgamated Banks of South Africa (ABSA)) dans les années 2010 pour soutenir l'offre de crédits hypothécaires abordables pour les ménages modestes dans les principales villes du pays.

qui proposent des prêts de long terme à taux réduits (entre 3 et 5 %), les subventions publiques couvrant la différence de taux (Ababsa, 2020; Marot, 2020).

Encadré 6. L'Établissement Public de l'Habitat au Liban : un tiers de confiance au service d'un partenariat public-privé sur les marchés hypothécaires

L'Établissement Public pour l'Habitat (EPH) est créé en 1997-98 alors que le financement de la demande immobilière résidentielle fait face à des contraintes structurelles et que le pays ne possède plus de ministère du Logement depuis 1994. Les banques commerciales sont alors très réticentes à s'engager dans des programmes de crédit immobilier, dans un contexte persistant d'incertitude monétaire, de risque de change, de coût très élevé (> 10 %) et de maturité limitée des ressources bancaires. La rémunération très importante de la dette publique, qui représentait l'essentiel de leurs actifs, entraînait également un puissant effet d'éviction pour le financement du secteur privé dont l'immobilier. C'est dans ce contexte que la Banque du Liban – la banque centrale – accompagne la création de l'EPH et contribue à l'élaboration de son ingénierie financière et légale.

Dès 1999, la Banque du Liban autorise les banques commerciales à utiliser leurs réserves obligatoires²¹ pour financer les crédits acquéreurs. Entre 2012 et 2018, elle leur fournit ensuite des liquidités à taux réduit (1 %) pour financer ces prêts dans le cadre des plans de relance de l'économie. En parallèle, l'EPH perçoit des transferts de l'État (notamment 2 % du produit des taxes sur les permis de construire) et s'appuie sur l'apport initial de 10 % versé par les bénéficiaires des prêts pour assurer une subvention de taux (Marot, 2018, 2020). Le protocole de prêts au logement repose sur un contrat tripartite entre l'emprunteur, la banque et l'EPH, ainsi que sur une ingénierie financière qui permet aux établissements de crédit de prêter en livre libanaise à 15 ans à des conditions proches de celles du marché, et aux emprunteurs de bénéficier de prêts sur 30 ans à taux bonifiés. Il inclut, pour ce faire, un mécanisme de transformation qui conduit à un dispositif de prêt divisé en deux phases distinctes de 15 années chacune. Pendant la première phase, la totalité du prêt est remboursée par l'acquéreur alors que l'EPH en paie les intérêts à la banque. Ce dispositif permet à cette dernière de sortir du mécanisme au bout de 15 ans pour limiter son exposition au risque. Durant la seconde phase, l'acquéreur rembourse les intérêts à l'EPH en y soustrayant le montant de son apport initial (Marot, 2018, 2020).

Ce système a permis, pendant 20 ans, de subventionner le coût des crédits-acquéreurs (abaissement des taux à 3 - 4 %), d'en élargir les critères d'éligibilité, et d'en allonger la durée (30 ans), tout en garantissant un niveau confortable de rentabilité, et un risque limité, pour les banques. En sponsorisant plus de 82 000 prêts entre 1999 et 2018, l'Établissement Public de l'Habitat s'est ainsi révélé être un intermédiaire clé du partenariat public-privé qui a rendu l'accession à la propriété plus accessible, dans un contexte d'inflation rapide des prix de l'immobilier, en particulier pour les jeunes ménages des classes moyennes et moyennes supérieures. Des conditions d'emprunt (taux, durée de prêt, etc.) plus favorables que celles du marché ont favorisé le développement rapide d'un parc de logements moyen de gamme, dans le Grand Beyrouth et dans les principales villes libanaises (Marot, 2018, 2020).

²¹ Dans la plupart des systèmes bancaires, les établissements financiers sont tenus de déposer un certain pourcentage de leurs ressources (principalement des dépôts) auprès de la banque centrale qui régule le secteur bancaire et pilote la politique monétaire. Ces réserves obligatoires visent principalement à stabiliser les taux d'intérêts sur les marchés monétaires et assurer des liquidités pour les banques centrales. Le pourcentage de ces dépôts (souvent rémunérés) demandé par les autorités bancaires et monétaires dans les pays à revenu intermédiaire est généralement plus élevé (autour de 10 %, et jusqu'à 25 % au Liban dans les années 2010) que celui requis par les des pays à haut revenu (1 % pour les banques de la zone euro).

Pour neutraliser le risque des établissements de crédit et ainsi réduire les taux d'intérêts pour les acquéreurs, l'octroi de prêts au logement à des bénéficiaires aux revenus faibles ou irréguliers mène également à la création de mécanismes de cautionnement qui viennent compléter l'hypothèque de premier rang exigée par les banques. La garantie, fournie par l'État ou des dispositifs privés de mutualisation des risques, couvre une partie du risque et des pertes éventuelles en cas de défaillance de l'emprunteur (Paulais et Bigourdan, 2014). Avec des logiques proches du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) qui existe en France²², ce cautionnement est par exemple assuré par des fonds de garantie publics ou privés dédiés au Maroc (FOGARIM), en Afrique du Sud (ABSA) et au Sénégal (FOGALOG)²³. Ces systèmes de cautionnement, s'ils n'empêchent pas le défaut de paiement de certains ménages, sont réputés pour répartir les risques de manière efficace et pour un coût limité. Ils contribuent aussi à standardiser les offres de prêts aux ménages modestes en encadrant par exemple leur durée et leur taux d'intérêt (de Ricolfis, 2015). Ces mécanismes de neutralisation du risque sont également utilisés pour rallonger les durées de prêts jusqu'à 20, 25 ou 30 ans. De plus, ils sont régulièrement associés à un accompagnement social et une formation des primo-accédants dans l'apprentissage de leurs droits et de leurs devoirs de copropriétaire.

En parallèle au soutien apporté aux dispositifs de prêt au logement, les pouvoirs publics proposent parfois des aides et des incitations aux promoteurs immobiliers engagés dans la production de logements en accession sociale. Ces aides incluent des subventions directes, des prêts garantis ou bonifiés, des exemptions et réductions fiscales (TVA notamment), un apport gratuit ou à tarif préférentiel de terrains viabilisés (c'est-à-dire disposant d'un accès aux réseaux d'eau, d'assainissement, et parfois d'électricité) ; mais également une hausse dérogatoire des droits à construire ainsi qu'un assouplissement des normes de construction accordés par les autorités locales. C'est par exemple le cas en Inde dans l'État d'Haryana où les promoteurs s'engagent, en contrepartie, à plafonner les prix de vente (Bercegol, Bon, et Lévy, 2021). États et collectivités territoriales s'engagent également dans des programmes de promotion immobilière en maîtrise d'ouvrage directe²⁴, via des opérateurs publics dédiés, ou sous forme de partenariats public-privé. De tels dispositifs sont notamment observés au Maroc avec le groupe Al-Omrane, principal opérateur parapublic dédié à l'habitat abordable et à l'aménagement. Au Liban, la Municipalité de Bourj Hammoud, dans la banlieue-est de Beyrouth, a également l'expérience de projets de construction de logements en accession aidée à la propriété (voir Photo 1 ci-dessous). Au Liban toujours, certaines organisations et fondations religieuses proposent elles aussi des projets d'accession aidée en mobilisant du foncier religieux (via des baux emphytéotiques) ou en acquérant des terrains privés (Marot, 2020).

²² En France, le FGAS offre une garantie de l'État aux ménages dont les ressources limitées les rendent éligibles aux prêts d'accession sociale.

²³ Un fonds de garantie d'échelle régionale est par ailleurs à l'étude dans la zone UEMOA.

²⁴ Les acteurs publics passent alors eux-mêmes la commande et en supervisent les travaux, qui sont toutefois réalisés par un maître d'œuvre privé.

Photo 1. Ensemble résidentiel en accession à la propriété construit par la Municipalité de Bourj Hammoud (Liban)



Source : Bruno Marot, 2019

2.2.2. Le développement des marchés secondaires du crédit, une condition pour élargir l'accès des ménages aux prêts immobiliers ?

Le recours aux marchés hypothécaires secondaires s'est aussi développé depuis les années 1990 pour compenser la rareté des ressources bancaires abordables et de long terme dans les systèmes financiers des pays à revenu intermédiaire²⁵. Des structures financières de second niveau, mises en place à l'échelle nationale (Jordanie, Nigéria, Colombie, Mexique, Afrique du Sud, Turquie, Égypte, Algérie, Indonésie) ou régionale, refinancent ainsi les prêts immobiliers émis par les banques locales. C'est le cas par exemple de la Caisse de Refinancement Hypothécaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui, avec le concours de la Banque mondiale, lève des financements privés de long terme sur les marchés financiers au bénéfice des banques locales qui émettent des crédits immobiliers. Ces dispositifs d'ingénierie financière, reposant régulièrement sur des partenariats publics-privés, permettent de réduire les taux d'intérêts, d'allonger les durées de prêts et de partager le risque. Ces caisses de refinancement, dont les banques locales sont généralement actionnaires et qui jouent un rôle d'intermédiaire, accèdent, elles, à des capitaux en s'endettant sur les marchés financiers locaux et internationaux et en bénéficiant de prêts concessionnels (c'est-à-dire subventionnés) émis par des bailleurs internationaux (Paulais et Bigourdan, 2014; Parby *et al.*, 2015). La structuration de ces marchés secondaires a notamment été privilégiée par la Banque mondiale en raison de leur capacité à développer les systèmes financiers locaux et à stimuler la croissance de la dette privée (Pinglo, Lea, et Cortes, 2016). Ces mécanismes reposant sur des instruments de titrisation, les crédits acquéreurs nécessitent toutefois des économies stables, ainsi que l'existence de marchés financiers fonctionnels et de cadres législatifs et financiers adaptés. Ils posent également la question

²⁵ L'échéance et le coût des ressources pour les établissements de crédit sont le problème principal : les dépôts effectués dans les banques commerciales sont généralement de court terme à un taux d'intérêt relativement élevé. Les banques ne peuvent alors proposer, à leur tour, que des crédits hypothécaires dont la durée est limitée, par peur d'un non-appariement entre passifs et actifs, et dont le coût reste élevé pour les emprunteurs.

de leur exposition à la volatilité des marchés. À titre d'exemple, le Mexique est devenu l'un des principaux marchés hypothécaires en Amérique latine au cours des années 2000 et 2010 (Geneste *et al.*, 2019; Jordan, 2008). Les sociétés financières spécialisées dans le crédit immobilier (SOFOLÉS), l'INFONAVIT, le FOVISSSTE et la Société Hypothécaire Fédérale (Sociedad Hipotecaria Federal) ont été les fers de lance de la mise en place des mécanismes de refinancement des prêts dans une logique de diversification des sources de financement des marchés hypothécaires (López-Silva *et al.*, 2011; Monkkonen, 2011; ONU-Habitat, 2011).

Le manque de recul sur les montages institutionnels et financiers des systèmes de refinancement hypothécaire complique toute évaluation de leur fonctionnement sur le long terme, bien que l'on observe, à ce jour, une sinistralité limitée. Certaines expériences se sont toutefois révélées décevantes, notamment en Jordanie où la *Jordan Mortgage Refinance Corporation*, une structure publique-privée créée en 1996, n'a été en mesure de refinancer qu'un volume limité (environ 5 %) des prêts octroyés par les banques commerciales locales (Ababsa, 2020).

2.2.3. Location avec option d'achat : une solution d'avenir ?

Malgré leur capacité à rembourser un emprunt, de nombreux ménages à bas revenus et des classes moyennes inférieures ne peuvent accéder aux dispositifs (même aidés) d'accession à la propriété du fait de leur impossibilité de fournir un historique de crédit bancaire et un apport personnel initial²⁶ — qui est fixé par la réglementation jusqu'à 20–25 % de la valeur du bien (Tiwari, Rao, et Day, 2016). C'est la raison pour laquelle des filières de location avec option d'achat (également appelées de location-accession ou de location-vente) sont en place dans plus d'une dizaine de pays (Mexique, Colombie, Brésil, Chili, Kenya, Algérie, Inde, etc.) (Le Duff, Schaefer, et Tutin 2021). La spécificité de ces dispositifs, dont la finalité demeure l'accession à la propriété, réside en la séparation du processus d'acquisition en deux phases distinctes. Le ménage est d'abord locataire de son logement le temps de constituer l'équivalent d'un historique de crédit ainsi qu'un apport via le paiement d'une redevance *ad hoc*. Cette redevance mensuelle, payée à un investisseur privé ou public, est généralement constituée d'une indemnité d'occupation et d'une part acquisitive qui correspond à l'épargne constituant l'apport (Defay, Schaefer, et Tutin, 2020). À la fin de la première phase, une fois l'apport accumulé, possibilité est donnée au ménage de lever ou non l'option de l'achat, dont le prix a été fixé lors de la signature du contrat initial. En d'autres termes, le ménage a ainsi le choix de continuer à acquérir son logement, tout en contractant un crédit immobilier (à taux préférentiel), de rester locataire de son logement, ou enfin de le quitter.

Ce principe de la location-accession se matérialise néanmoins par des dispositifs assez divers selon les pays (Defay, Schaefer, et Tutin 2020; Le Duff, Schaefer, et Tutin 2021). Si les ménages ciblés appartiennent généralement aux déciles de revenu 2 à 4, c'est-à-dire des ménages modestes, la possibilité d'accéder à un programme de location-vente pour les travailleurs du secteur informel, ou ceux ayant des revenus irréguliers, n'est pas toujours garantie. La durée de la phase locative est par

²⁶ Cet apport initial provient habituellement d'une épargne préalable ou de legs, donations héritages, et transferts de fonds intra-familiaux (Coloos, s. d.).

ailleurs très variable (d'un an au Mexique à 30 ans en Colombie), ainsi que le niveau et le contenu de la redevance. Cette dernière doit rester abordable pour le ménage mais doit être suffisamment élevée pour préserver l'équilibre financier du dispositif. D'un pays à l'autre, la redevance peut inclure ou non les charges de gestion ou de copropriété. De même, le transfert de propriété peut s'opérer dès le début de la phase de location ou lors de la levée de l'option d'achat (Defay, Schaefer, et Tutin, 2020). Des dispositions fiscales et légales (droit de préemption des pouvoirs publics) encadrent également généralement la revente des logements à court terme pour éviter les effets d'aubaine (revente rapide pour réaliser une plus-value) et permettent la récupération de l'épargne accumulée durant la phase locative initiale si un ménage ne souhaite ou ne peut pas lever l'option d'achat.

L'équilibre des modèles économiques des dispositifs de location-accession nécessite des mécanismes variés d'aide publique à la construction (apport de terrains, prise en charge des frais d'aménagement ou d'équipement, subventions d'investissement, réduction de TVA ou exemption de fiscalité foncière) et à l'acquisition (prêts subventionnés), et nécessitent la mise en place des systèmes de garantie aux ménages et aux opérateurs. Toutefois, les expériences montrent, notamment au Brésil, qu'une dépendance excessive au soutien des pouvoirs publics remet en question la durabilité des équilibres économiques et financiers des dispositifs. En matière de gouvernance, la location-vente est un dispositif qui peut être proposé par les pouvoirs publics comme par des acteurs privés. Des opérateurs qualifiés de taille variable assurent le développement (construction ou réhabilitation) et la gestion des projets. Ces acteurs peuvent être des organismes financiers (Brésil, Mexique, Colombie, Pérou, Jordanie), des sociétés de logement public ou privé sans but lucratif (Kenya), ou des sociétés immobilières privées (Chili, Côte d'Ivoire) (Defay, Schaefer, et Tutin, 2020; Ababsa, 2020). Des tiers de confiance, habituellement publics, peuvent également être impliqués pour couvrir une partie des risques qui sont renforcés lorsque les biens immobiliers sont au bilan des opérateurs durant la phase locative des dispositifs (Peppercorn et Taffin, 2013). Les enjeux de gestion locative et d'entretien, souvent non anticipés au lancement des programmes, sont prépondérants d'une part pour l'attractivité des dispositifs pour les investisseurs, et d'autre part pour garantir la durabilité des projets.

Le profil et la localisation des biens immobiliers concernés par les dispositifs de location avec option d'achat sont multiples. En Algérie, ces dispositifs concernent des logements neufs, collectifs (immeubles), construits dans des zones d'extension urbaine, et parfois de l'individuel groupé²⁷ dans les zones rurales. Au Brésil et au Chili, les programmes de location-vente cherchent davantage à réhabiliter des logements de quartiers centraux dégradés (Defay, Schaefer, et Tutin, 2020). En Inde, ils sont proposés dans le cadre d'opérations de relogement de quartiers précaires (Urban Improvement Trust dans la province du Rajasthan). Notons qu'à l'exception notable de l'Algérie (120 000 logements prévus en 2018) et du Brésil (264 000 logements entre 1999 et 2009), la location avec option d'achat porte toutefois, jusqu'à présent, sur des volumes de logements assez limités, que ce soit en termes absolus ou relatifs, au regard de l'ensemble de la production ou du parc de logements (Defay, Schaefer, et Tutin, 2020).

²⁷ L'habitat individuel groupé fait référence à des maisons individuelles généralement groupées par bande et résultant d'une opération de construction de plusieurs logements.

De l'Afrique du Sud à l'Inde en passant par le Mexique et le Liban, la structuration de filières bancarisées d'accession à la propriété, avec des acteurs et des mécanismes financiers qui peuvent varier, est ainsi au cœur des politiques du logement mises en place depuis les années 1970-80, parfois avec l'appui d'institutions internationales. En solvabilisant une part importante des classes moyennes via l'accès au crédit, ces filières ont ouvert la voie à la massification de la production de logements abordables.

3. La massification de la production de logements abordables

Au-delà des transformations des circuits de financement de l'immobilier résidentiel, l'étude des politiques publiques menées dans un certain nombre de pays à revenu intermédiaire montre que la massification de la construction de logements abordables, si elle se matérialise par des formes d'habitat variées, repose bien souvent sur la réduction des coûts de production et l'uniformisation de la programmation²⁸. De même, à l'heure où bien des sociétés des pays des Suds font face à des niveaux élevés de violence et d'inégalités, la recherche de sécurité et d'entre-soi a pris une place centrale dans les projets d'habitat abordable avec le succès croissant des quartiers résidentiels fermés et socialement homogènes inspirés du modèle des *gated communities*.

3.1 Une diversité des formes d'habitat selon les pays

La massification des programmes d'accession à la propriété dans les pays à revenu intermédiaire se traduit souvent par une relative homogénéité, à l'échelle nationale, des formes d'habitat proposées qui vont, selon les pays, de maisons individuelles mitoyennes (Mexique) à des petits immeubles collectifs (Liban, Jordanie, Afrique du Sud) et à des ensembles immobiliers de grande hauteur (Inde). Ces modèles-types reflètent généralement les réalités et contraintes économiques, foncières, et sécuritaires locales, ainsi qu'une transformation progressive des normes socio-culturelles qui façonnent les modes d'habiter. En outre, ces modèles sont régulièrement adaptés de produits immobiliers initialement réservés à une clientèle aisée. Afin de rendre cette offre immobilière accessible aux classes moyennes, les promoteurs en appauvrissent les normes qualitatives, que ce soit en termes de taille des logements, de matériaux, de finitions, d'espaces communs et d'infrastructures collectives proposées. Plusieurs cas d'étude illustrent ces différentes tendances.

En Inde, le principe des « colonies » résidentielles s'enracine dans la tradition des ensembles d'habitat des centres villes, héritée des enclaves coloniales britanniques, ainsi que des logements de fonctionnaires, ségrégués selon l'origine ethnolinguistique, la profession, la religion ou la caste (Bercegol, Bon, et Lévy 2021). Cette offre résidentielle nouvelle symbolise l'accès à un certain confort, préservé des réalités de l'Inde contemporaine : pas de coupure d'électricité grâce aux groupes

²⁸ La programmation d'une opération immobilière permet de transcrire, de manière opérationnelle et technique, les grands objectifs fixés par le maître d'ouvrage en tenant compte notamment des critères de forme urbaine, de surface de plancher, d'équipements techniques et des niveaux de qualité architecturale.

électrogènes, pas de pénurie de distribution d'eau grâce aux forages souterrains, pas d'insécurité grâce aux murs d'enceinte et aux gardes. Les « colonies » de logements abordables reprennent les caractéristiques des résidences haut de gamme. Ces immeubles de grande hauteur construits au sein d'enclaves fermées, emblème d'une modernité nouvelle, sont apparus à Mumbai dans les années 2010. Les tours de 12 ou 20 étages ont peu à peu remplacé les immeubles de cinq ou six étages que les promoteurs avaient, jusqu'au début des années 2010, l'habitude de proposer à la vente. Ces derniers promettent à leurs clients une vie urbaine dans un cadre sécurisé et socialement homogène. Grâce à des coefficients d'occupation des sols très favorables, les promoteurs n'hésitent plus à densifier au maximum leurs projets, quitte à sacrifier les surfaces de façade (garantes d'ouvertures vers l'extérieur) et les espaces collectifs en pieds d'immeubles.

En Afrique du Sud, le modèle des *gated communities*, ou communautés fermées, s'est diffusé à l'ensemble de la production immobilière (Blakely et Snyder 1997; Sanchez Lang, et Dhavale 2005). A la fois économique, financier, sécuritaire et sociétal, ce modèle résidentiel, associé à de nouvelles concentrations d'activités tertiaires (centres commerciaux et complexes de bureaux en particulier), est devenu le produit immobilier le plus populaire à destination des classes moyennes. A l'abri de murs infranchissables et d'entrées gardées, un nouveau genre de *gated communities* se dessine, marqué par un vigoureux processus de diversification sociale. Cette forme hybride d'habitat intermédiaire possède un caractère collectif sans proposer d'espaces communs comme les halls, les ascenseurs ou les cages d'escalier. Au sein d'un espace sécurisé se déploient de petits immeubles en plot de deux ou trois étages. Une densification accrue à la parcelle est observée depuis les années 2000 et transforme en profondeur la morphologie de ces morceaux de ville. L'étude de la relation entre la date de construction d'une résidence et la densité est à ce titre édifiante : avant 2010, seules 25% des opérations réalisées avaient une densité supérieure à 70 habitants/ha. Après 2010, ce taux s'élève à 83%. Cette densification particulièrement rapide va de pair avec l'urbanisation galopante des périphéries des villes sud-africaines observée à la même époque (Lévy 2018). Les complexes fermés sont désormais le symbole d'une urbanisation de masse dont la diffusion de techniques, de procédures et de produits clés en main s'accélère et nourrit le développement d'un modèle de ville suburbaine sectorisée où les enclaves privées (résidentielles ou commerciales) s'imbriquent au sein d'espaces ruraux (Mangin, 2004).

Au Mexique, les programmes de logements « d'intérêt social » privilégient, depuis les années 1980, la construction de maisons individuelles dans les quartiers périphériques des grandes agglomérations. Acquérir un terrain, même lorsqu'il est de très faible superficie, conserve une forte dimension symbolique et de reconnaissance sociale pour la plupart des ménages (Geneste et al. 2019). Ce développement de l'habitat individuel s'oppose alors aux modèles d'habitat collectif longtemps rencontrés dans les grandes villes mexicaines, notamment les grands ensembles fonctionnalistes des périphéries proches et les quartiers centraux d'habitat historique constitués de logements vétustes, parfois précaires et souvent sur-occupés. Les aléas économiques qu'ont subi les secteurs de l'immobilier et de la construction depuis 2012 (chute drastique des volumes et des rythmes de construction) n'ont pas sensiblement fait bouger les lignes en matière de programmation. On remarque néanmoins la production en hausse d'un habitat collectif fermé aux caractéristiques

similaires des modèles observés en Afrique du Sud. La construction de duplex et triplex dans de petits immeubles sécurisés apparaît comme une réponse à la volonté des pouvoirs publics de fabriquer des villes plus compactes, à un sentiment croissant d'insécurité chez de nombreux mexicains confrontés à la violence des narcotrafiquants, ainsi qu'à la volonté des promoteurs de réduire les coûts de production dans un contexte où les prix d'achat des terrains augmentent considérablement et où les prix de vente sont toujours contraints par la capacité d'emprunt limitée des ménages.

3.2 Un modèle économique low-cost : réduction des coûts de production et uniformisation des constructions

Le pouvoir d'achat et la faible capacité d'emprunt des ménages primo-accédants issus des classes moyennes contraignent le prix des logements mis sur le marché par les promoteurs. Cette contrainte financière, pierre angulaire du modèle économique de ces programmes immobiliers abordables, influence directement et indirectement les stratégies et les pratiques des maîtres d'ouvrage²⁹ et, *in fine*, la qualité des logements construits. Du Mexique à l'Inde en passant par l'Afrique du Sud, la recherche d'une production à moindre coût est à l'origine d'une standardisation accrue des processus et des modalités de construction, ainsi que d'une uniformisation et d'un nivellement par le bas de la programmation et de la qualité des ensembles résidentiels.

3.2.1. Un accès au foncier abordable par les périphéries

Cette contrainte financière influence tout d'abord la première étape essentielle de la chaîne de production du logement : l'acquisition de terrains à bâtir. L'inflation des prix des terrains dans les zones centrales des villes et métropoles, nourrie par des pratiques spéculatives de rétention foncière (refus de vendre d'un propriétaire dans l'attente d'une hausse des prix), force les acteurs de la production immobilière à adopter des stratégies de localisation spécifiques, généralement dans les périphéries urbaines, où les terrains sont davantage disponibles, plus vastes et moins chers.

La littérature en sciences sociales et en économie foncière et immobilière montre à quel point la fixation des prix des terrains est socialement construite, c'est-à-dire façonnée par les politiques publiques ou par leur absence (Bourdieu, 2000; Shiller, 2016; Aveline-Dubach et al., 2020; Renard, 2003). Dans de nombreux pays à revenu intermédiaire, la fiscalité foncière et immobilière (taxe foncière, taxe sur les terrains vacants ou sur les plus-values réalisées lors d'une transaction) est par exemple régulièrement réduite ou inexistante, ce qui ne permet pas de réguler les prix. En outre, les outils d'urbanisme réglementaire, qui déterminent l'usage du sol et les droits à construire et contribuent donc à organiser les prix, sont soit peu développés, soit contournés par les acteurs du secteur de l'immobilier (Ababsa, Dupret, et Denis, 2012). En cela, les pouvoirs publics ont un rôle essentiel dans la

²⁹ Le maître d'ouvrage désigne la personne physique ou morale (de droit public ou privé) qui commande un projet immobilier sur la base d'un cahier des charges précis, notamment en termes d'objectifs, de programmation, de calendrier et de budget. Il s'agit généralement d'un promoteur immobilier. On distingue le maître d'ouvrage du maître d'œuvre qui est la personne physique ou morale en charge du suivi et de la réalisation opérationnelle du projet. Il s'agit généralement d'un architecte.

fabrique des marchés fonciers et, indirectement, des stratégies d'implantation et de captation de la rente foncière par les promoteurs immobiliers.

En outre, la progression des prix est largement nourrie par l'opacité des marchés fonciers et immobiliers du fait de l'absence fréquente d'indicateurs – et donc de données solides et systématiques – sur les caractéristiques de la demande, de l'offre et des prix, dans l'espace et dans le temps. Ce manque de transparence alimente bien souvent les comportements spéculatifs des acteurs économiques. La difficulté d'obtenir des données précises³⁰ – notamment le montant des transactions – et l'absence de recensement exhaustif du foncier pénalise les acheteurs, qui ont alors recours à de nombreux intermédiaires informels. Ce déficit d'information économique sur les marchés fonciers et immobiliers contribue également à la diffusion du mythe récurrent de rareté du foncier dans de nombreuses agglomérations (Marot, 2019). Or, dans la plupart des cas, cette perception de rareté tient au fait que les propriétaires fonciers ne mettent pas leurs biens sur le marché, ou à un prix trop élevé pour les promoteurs. Autrement dit, il existe généralement un gisement important de terrains techniquement et juridiquement urbanisables que les propriétaires refusent de céder pour des raisons d'ordre économique et parfois juridique (indivisions). Contrairement aux idées reçues, il convient enfin de rappeler que les prix de l'immobilier déterminent, en grande partie, les prix des terrains, et non l'inverse. En effet, les promoteurs, via la pratique du « compte à rebours » conceptualisée par Christian Topalov (1973), définissent le prix maximum qu'ils peuvent investir dans l'achat d'un terrain en fonction du chiffre d'affaire projeté sur un projet, auquel ils soustraient les coûts de construction et de financement, la fiscalité et leur marge.

En quête de nouveaux habitants et de recettes fiscales pour leur développement, voire d'appuis électoraux dans des systèmes politiques marqués par le clientélisme, les collectivités locales des territoires périphériques des grandes agglomérations sont souvent favorables au développement de programmes immobiliers résidentiels (voir Encadré 7 ci-après). Elles mettent ainsi en place des cadres de planification et d'urbanisme réglementaire favorables (coefficients d'exploitation renforcés³¹) ou ferment les yeux sur leur absence ou leur contournement. De même, les procédures d'urbanisation du sol et d'obtention de permis de construire sont régulièrement facilitées, posant parfois la question des liens et intérêts communs entre propriétaires fonciers, acteurs de l'immobilier, et autorités locales.

³⁰ Ces lacunes tiennent à la faible couverture informationnelle sur ces marchés dans de nombreux pays, au morcellement des nomenclatures statistiques mais également au coût élevé des données.

³¹ Le coefficient d'exploitation, ou son équivalent français coefficient d'occupation des sols (COS), est un ratio qui, défini par les règles d'urbanisme applicables sur un territoire, détermine la densité de construction d'un terrain au regard de sa superficie, et ainsi la surface de plancher totale (en mètres carrés) que le maître d'ouvrage est autorisé à construire dans le cadre de son projet.

Encadré 7. L'urbanisation du foncier périurbain : un intérêt fiscal pour les collectivités locales

Alors que la production résidentielle est généralement aux mains du secteur privé, les autorités publiques jouent un rôle clé en accompagnant et en encourageant l'urbanisation des zones périurbaines qui accueillent les classes moyennes accédant à la propriété. En plus de contribuer, dans une certaine mesure, à la décongestion des centres-villes, ces programmes immobiliers résidentiels représentent pour les collectivités locales une manne financière avec la collecte de la taxe sur les permis de construire, de la taxe foncière (ou équivalent), et des éventuelles autres taxes liées aux services urbains. En Afrique du Sud, ces nouvelles ressources fiscales sont par exemple essentielles au fonctionnement des mécanismes de péréquation à l'échelle métropolitaine qui permettent de financer des investissements publics en infrastructures ou en aménagement urbain dans les quartiers et *townships* les plus pauvres. C'est notamment le cas à Johannesburg où l'impôt foncier (*property tax*) représente 18 % des recettes financières de la municipalité. Cette contribution à une forme de « justice spatiale redistributive » n'est toutefois pas sans paradoxe : alors que les recettes fiscales collectées grâce à la construction de ces programmes résidentiels contribuent à la construction d'infrastructures dans les *townships* et autres quartiers déshérités, ces nouveaux ensembles de logements périurbains manquent eux-mêmes souvent d'équipements publics et souffrent de problèmes de raccordement (réseaux, mobilité, etc.) au reste de la métropole (Lévy 2018).

Ces différents mécanismes de structuration des marchés fonciers et de formation des prix, et les stratégies des professionnels de l'immobilier qui y sont associées, se retrouvent dans nos différents cas d'étude, avec quelques spécificités propres à chaque pays. À Johannesburg, la tradition de faible planification de la municipalité se traduit par une abondance de l'offre foncière urbanisable en périphérie. En outre, la ville n'a pas de contrainte physique empêchant son extension et les grandes infrastructures routières ont largement favorisé l'urbanisation de ses espaces périurbains. De nouvelles opérations immobilières s'implantent toujours plus loin dans des espaces jusqu'alors destinés à l'agriculture. Sollicités à travers des « campagnes de sensibilisation », les propriétaires fonciers cèdent leurs terrains aux promoteurs les plus offrants qui cherchent à constituer de vastes réserves foncières au meilleur coût. Face à la hausse des prix du foncier, l'industrie immobilière réalise également parfois des partenariats avec les propriétaires fonciers pour partager les risques et éviter de financer l'achat du terrain. En effet, cet achat nécessite obligatoirement l'utilisation des fonds propres des promoteurs, les banques n'octroyant pas de crédits pour les acquisitions foncières (Lévy 2018). Dans le cadre d'un partenariat, les propriétaires fonciers récupèrent, une fois l'opération réalisée et les logements vendus, un certain nombre de logements, ou le montant de la valeur du terrain majorée.

À Delhi, les acquisitions foncières des promoteurs impliquent de petits propriétaires de terres agricoles et des autorités traditionnelles de villages dont les motivations sont multiples. En plus de se constituer un apport financier permettant d'accéder au crédit, de nombreux ménages ruraux souhaitent diversifier leurs sources de revenus dans un contexte où les activités agricoles souffrent d'un accès de plus en plus compliqué et incertain à l'eau (Bercegol, Bon, et Lévy, 2021). Ces cessions de foncier agricole attirent alors divers intermédiaires locaux (entrepreneurs, agents immobiliers, etc.) qui négocient la formalisation des transactions et la conversion des usages des sols avec les pouvoirs publics (Cowan 2018; Dubey 2018; Dasgupta et Gururani 2018). Ces mutations foncières en zones

périphériques ont également contribué, plus généralement, à une hausse des prix des terrains de l'ordre de 20 à 30 % par an en Inde dans les années 2010 (Sarda 2014).

À Beyrouth, l'explosion des prix des terrains (+ 600 %) entre 2003 et 2013 alourdit grandement la charge foncière³² des opérations immobilières et force les promoteurs souhaitant produire du logement moyen de gamme à localiser leurs projets en périphérie. Cette inflation galopante tient à divers facteurs qui, en assurant une forte demande des investisseurs, ont favorisé, jusqu'au début des années 2010, les comportements de spéculation et de rétention des propriétaires fonciers. Cette demande massive de terrains était notamment le résultat d'une très grande disponibilité de capital financier à la recherche de solutions de placements diversifiés, d'une fiscalité foncière attractive, ainsi que d'un boom de la construction démultipliant le nombre de promoteurs à la recherche de foncier. Outre cette inflation galopante des prix en zone centrale, les stratégies d'implantation périphérique des promoteurs proposant des logements de gamme moyenne tiennent également au cadre juridique et réglementaire de la production urbaine au Liban : tous les terrains y sont par défaut constructibles, à moins qu'un plan d'urbanisme municipal n'impose un zonage. Or, peu de collectivités locales disposent d'un tel outil d'urbanisme réglementaire, laissant ainsi la voie libre aux promoteurs (Marot, 2018, 2020).

3.2.2. *Uniformisation de l'offre et simplification de la programmation*

Une fois le terrain acheté au meilleur prix, et les coûts de financement et la fiscalité optimisés, les promoteurs cherchent ensuite à réduire au maximum leurs coûts de production pour limiter les prix de sortie et sécuriser leur marge. Pour ce faire, plusieurs stratégies sont mobilisées par l'industrie immobilière.

En amont de la construction, les promoteurs créent des partenariats d'exclusivité avec des architectes. Ceux-ci s'engagent à appliquer, opération après opération, les mêmes principes conceptuels et endossent, bon gré mal gré, la « culture maison ». Ces associations au long cours permettent de réduire à la fois la durée et les coûts de conception. Elles permettent également de sécuriser les montages d'opération auprès des autorités locales et de faciliter les démarches administratives et contractuelles. La reproductibilité devient une garantie pour les collectivités locales. En uniformisant leur offre, avec un nombre très réduit de prototypes, l'industrie immobilière produit des logements qui ne s'intègrent pas ou peu au contexte économique, social ou culturel local. Dès lors, l'organisation des volumes intérieurs d'un logement, ses aménités, et son articulation à l'espace public sont identiques pour la majorité des projets d'un même promoteur, ou déclinés en différents standings selon les capacités de revenu des acquéreurs – panachant ainsi les programmes immobiliers en secteurs spécialisés par gamme de qualité et de prix. Dans le champ technique également, la forme extérieure des constructions, les équipements et le niveau de finition font l'objet d'arbitrages en amont, lors de premières expérimentations, avant d'être répétés d'opération en opération. Au Mexique, plus d'un million de maisons individuelles de petite taille ont ainsi été mises sur le marché dans les années

³² La charge foncière fait référence à tous les frais engagés pour l'acquisition et la viabilisation du terrain lors de la réalisation d'une opération immobilière.

2010, souvent construites de manière contiguë par série de 50 (voir Photo 2 ci-après) (Geneste et al. 2019). En Afrique du Sud, le processus est le même : les petits immeubles collectifs sont dupliqués d'une ville à l'autre. De manière inattendue, cette uniformisation de la production immobilière devient même un argument de vente pour les promoteurs, les réalisations précédentes étant présentées comme des « vitrines » rassurant les futurs acquéreurs et garantissant une homogénéité socio-spatiale.

Photo 2. Lotissement de logements d'intérêt social « Jardines de Magnolias » à une cinquantaine de kilomètres du centre de Mexico (Mexique)



Source : Jean-François Valette, 2021

À l'heure où les prix des matières premières (acier, ciment, sable, etc.) ne cessent d'augmenter, les promoteurs cherchent également à réduire les dépenses consacrées aux matériaux en réalisant des économies d'échelle avec l'augmentation des volumes de construction, en utilisant des matières premières peu coûteuses et en minimisant les quantités de matériaux utilisés via la réduction de l'épaisseur des murs et des chapes. En Inde, ces pratiques permettent aux promoteurs de réduire les coûts de construction d'environ 20 à 30 % (Sarda 2014). En parallèle, les professionnels de l'immobilier et de la construction maximisent leur marge grâce à des coûts de main d'œuvre extrêmement bas. De Beyrouth à Mexico en passant par Johannesburg, les promoteurs s'appuient sur des ouvriers du bâtiment peu rémunérés et exposés à des conditions de travail difficiles (emplois précaires, risques professionnels, etc.). Cet accès à une main d'œuvre bon marché et peu protégée influence en outre les modes constructifs. En Inde, les promoteurs privilégient par exemple des modes de réalisation manuelle. Ils n'ont recours qu'exceptionnellement aux grues et engins mécaniques, dont le coût de location est jugé trop onéreux, malgré la taille et la hauteur des ensembles immobiliers réalisés (Bercegol, Bon, et Lévy 2021).

Pour atteindre un rendement optimal, les promoteurs réduisent en outre les surfaces des logements et des espaces collectifs. Depuis le début des années 2000, la montée en puissance du concept de

« mini-maison » au Mexique a contribué à la réduction de 20 % de la surface moyenne (de 50 à 32 m²) des logements d'intérêt social financés par l'INFONAVIT (Arnold, 2012; Duhau, 2003; Marosi, 2017). Ces logements sont conçus par des promoteurs pour un ménage nucléaire type d'un couple et deux enfants, parfois éloigné des habitudes de logement basées sur le modèle de la famille élargie où plusieurs générations résident sous le même toit. Ils comprennent une chambre, une salle de bain, et un espace de cuisine donnant sur un salon (Marosi 2017). Dans le cas des projets d'habitat collectif d'entrée de gamme, les espaces collectifs des bâtiments (parties communes, espaces de détente, etc.) représentent un manque à gagner que les maîtres d'ouvrage s'efforcent de réduire en suivant une logique d'optimisation des surfaces utiles. Seuls quelques espaces résiduels, souvent mal conçus ou mal réalisés, accueillent parfois une aire de jeux minimaliste pour enfants. Les promoteurs considèrent souvent que la construction de ces espaces collectifs de sociabilité ne fait pas partie de leur mission. Cette logique d'optimisation des surfaces utiles dans la programmation des projets de logement abordable façonne alors à bien des égards les modes d'habiter et les pratiques quotidiennes des résidents de ces ensembles immobiliers.

L'uniformisation de l'offre et la simplification de la programmation contribuent enfin à diminuer le temps de réalisation des projets. Au Mexique, certaines entreprises utilisent des moules préfabriqués pour accélérer les rythmes de construction, qui peuvent ainsi produire de 14 à 70 maisons par semaine. Ce procédé s'accompagne régulièrement de négligences, comme en témoigne la vente de logements sans accès à l'eau et sans raccordement aux réseaux d'assainissement. Les acquéreurs sont par ailleurs peu protégés de ces négligences et éventuelles malfaçons : les garanties proposées vont de 1 jour à 3 ans selon le type d'ouvrage (Geneste et al. 2019). Dans la plupart des cas, ces ensembles immobiliers abordables, trop vite construits, sont de faible qualité et nécessitent assez rapidement d'importants travaux de rénovation indispensables à leur confort et à leur sécurité.

3.2.3. *Les banques : financeurs et influenceurs de l'offre résidentielle*

Le renchérissement des prix du foncier, la taille accrue des projets résidentiels, et les logiques de maximisation de la rentabilité adoptées par l'industrie immobilière poussent de plus en plus de promoteurs à recourir à des financements bancaires pour compléter et consolider le financement des opérations. Ces nouvelles sources de financement transforment toutefois bien souvent la nature de la production immobilière, tout autant que les pratiques de ses acteurs (Clark, 2006). Autrement dit, si les promoteurs sont les premiers opérateurs de cette offre résidentielle à moindre coût, les banques commerciales ont acquis depuis les années 1990 un pouvoir et une influence croissante dans la chaîne de production et dans la définition des caractéristiques de l'offre résidentielle abordable.

Dans des pays comme l'Inde et l'Afrique du Sud, les banques façonnent les pratiques des promoteurs par les modalités qu'elles adoptent dans l'octroi de crédit à la construction. Elles limitent notamment le nombre de promoteurs avec lesquels elles collaborent en privilégiant ceux qui sont les mieux implantés localement. En concentrant ainsi leur financement, les établissements bancaires sont alors en mesure d'influencer la programmation et d'inciter à l'uniformisation des projets immobiliers pour

maximiser leur rentabilité et pour calibrer une offre financièrement adaptée à la demande des ménages... qu'ils financent également avec les crédits acquéreurs (les emprunts immobiliers).

3.3 La sécurité et l'entre-soi au cœur des programmes de logement abordable

De concert avec les considérations financières des banques et des promoteurs, un autre facteur a grandement contribué à la transformation de l'offre de logements abordables dans les pays à revenu intermédiaire depuis les années 1990 : la recherche de sécurité et d'entre-soi des classes moyennes. Cette dernière a notamment largement façonné les stratégies résidentielles des ménages mais également les dispositifs d'aménagement des projets d'habitat individuel et collectif de petite taille.

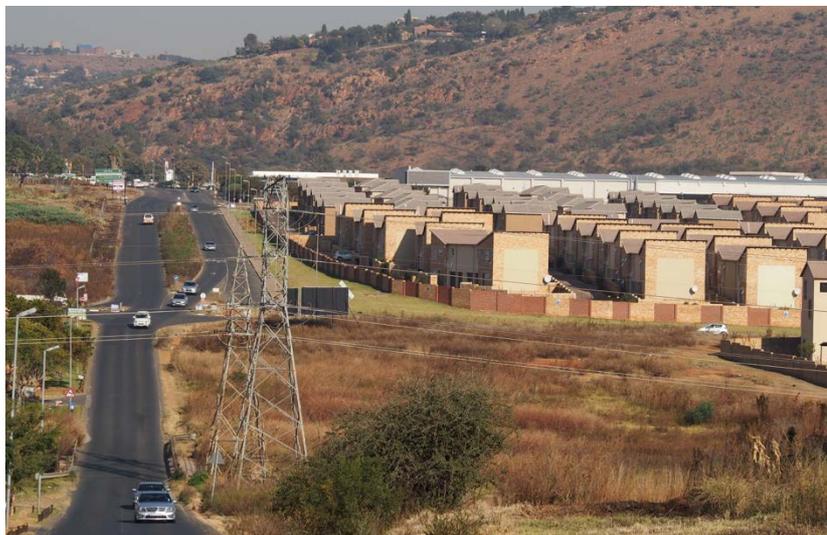
3.3.1. La « *gating machine* » : la réponse de l'industrie immobilière à une demande de sécurité

La littérature en sciences sociales montre combien la peur de la criminalité est un phénomène complexe (Bannister et Fyfe 2001; Body-Gendrot 2008; Johnston 2001; Silverman et Della-Giustina 2001). Quelle que soit la disparité entre les risques objectifs et les peurs subjectives des citoyens, l'intégration des enjeux de sécurité dans les politiques urbaines et dans la conception des produits immobiliers s'est imposée dans de nombreux pays des Nords comme des Suds. À ce titre, le travail de l'anthropologue Setha Low (2012) sur les *gated communities* aux États-Unis met en perspective les enjeux de sécurité des biens, ainsi que les liens entre criminalité, victimisation, anxiété, et craintes de déclassement social. Cette analyse éclaire les pratiques et les comportements des ménages, comme de l'industrie immobilière, et permet ainsi de mieux comprendre pourquoi ces résidences sécurisées sont devenues si populaires. En écho au concept de « *growth machine* » du sociologue Harvey Molotch (1976) qui met en lumière les liens entre cercles politiques et économiques dans la fabrique urbaine, les sociologues Elena Vesselinov, Matthew Cazessus et William Falk (2007) proposent la notion de « *gating machine* » pour étudier les intérêts et actions qui lient acquéreurs et promoteurs dans le succès des communautés fermées. Les similitudes des processus en cours au Mexique, en Inde et en Afrique du Sud (voir Encadré 8 ci-dessous) sont édifiantes : la sécurité y est un véritable enjeu de société et l'existence d'une « *gating machine* » un trait marquant de la fabrique urbaine.

La question de la sécurité prend une place de plus en plus centrale dans les préoccupations des habitants des métropoles de pays à revenu intermédiaire depuis les années 1980-90. Des recherches menées en Inde et en Afrique du Sud montrent à quel point les habitants sont nombreux à penser que la sécurité est désormais la première qualité d'un logement, avant l'isolation ou la qualité d'usage (Jacquin et Capron, 2010; Lévy, 2018). La sécurité se paie cher néanmoins avec l'installation de murs hérissés de fil barbelé, de grillages aux fenêtres, de caméras de surveillance, et la présence de gardes de sécurité à l'entrée des complexes résidentiels (voir la Photo 3 ci-après). Ces projets de quartiers fermés illustrent l'émergence d'un urbanisme sécuritaire désormais accessible aux classes moyennes inférieures. Ces opérations matérialisent une forme de modernité puisqu'ils correspondent à des modèles d'habitat récents et développés dans les pays riches. Ils expriment toutefois également une peur exacerbée de « l'autre » dont chacun cherche à se protéger. Eric Charmes (2011) explique en outre

le succès de ces résidences fermées et sécurisées par le fait que les citoyens passent l'essentiel de leur temps ailleurs que dans leur quartier et qu'ils ne font pas, ou plus, communauté avec leurs voisins. Les habitants ressentent dès lors le besoin de recourir à des dispositifs techniques ou à du personnel spécialisé pour contrôler les comportements et les délits sur leur lieu de résidence. Par ailleurs, la sécurité de ces quartiers fermés est régulièrement perçue, par leurs habitants, comme un outil de protection de la valeur économique du bien immobilier qu'ils ont acquis et pour lequel ils se sont souvent fortement endettés (Le Goix 2005). Et ces perceptions ne sont pas sans conséquences sur les niveaux des prix observés sur les marchés immobiliers locaux : à Johannesburg, les prix immobiliers dans les complexes résidentiels fermés seraient 10 % plus élevés que ceux demandés pour des biens identiques situés à l'extérieur (Lévy 2018).

Photo 3. Quartier résidentiel fermé de Wilgeheuwel dans la périphérie ouest de Johannesburg (Afrique du Sud)



Source : Marie Thomas-Meilhan, 2017.

Encadré 8. Des modèles convergents de quartiers résidentiels fermés en Afrique du Sud, au Mexique et en Inde

En Afrique du Sud, la période postapartheid a été marquée par une montée dramatique de la criminalité (cambriolages, vols avec violence, agressions, etc.). Cette réalité, qui touchait autrefois principalement les *townships*, s'est rapidement diffusée aux anciennes banlieues blanches et aisées des principales métropoles, ainsi que dans les nouveaux quartiers mixtes de classes moyennes qui ont peu à peu fait leur apparition. Déstabilisés par une transition politique complexe (Benit 2006), les pouvoirs publics ont longtemps peiné, dans les années 1990 et 2000, à apporter une réponse concrète à ce défi aux dimensions tant sociales que sécuritaires. C'est dans ce contexte que l'industrie immobilière a transformé son offre en mettant la sécurité au cœur de tous les projets immobiliers, individuels comme collectifs, de luxe comme d'entrée de gamme, qui sortent de terre. À Johannesburg, au Cap ou à Durban, la plupart des ensembles immobiliers sont désormais clôturés par des murs et gardés par des entreprises privées qui en contrôlent les accès. Si la situation sécuritaire commence à évoluer positivement dans le pays depuis les années 2010, le sentiment d'insécurité reste une

préoccupation fondamentale pour tous les habitants qui, quel que soit leur niveau social, prennent cette question en compte dans leurs stratégies et choix résidentiels. Cette place centrale accordée à la sécurité dans la programmation des programmes de logements semble par ailleurs marquer durablement et inévitablement le paysage urbain et social des villes sud-africaines, ainsi que les modes de vie et d'habiter de leurs résidents.

Sas de sécurité et clôtures barbelées constituent également un élément important de la vie quotidienne des habitants de bon nombre d'ensembles résidentiels en Amérique latine (Jacquin et Capron 2010). La recherche de la sécurité est par exemple omniprésente au Mexique où le taux d'homicide atteignait, en 2020, 20 pour 100 000 habitants - contre moins de 2 dans la plupart des pays de l'OCDE (INEGI 2021). Le degré de fermeture des complexes immobiliers peut néanmoins varier. Si certains lotissements sont totalement fermés et appliquent un contrôle strict des visiteurs, d'autres disposent de grilles qui peuvent rester en partie ouvertes, la barrière constituant seulement un élément sécuritaire dissuasif. Il n'est pas rare également, au sein de ces quartiers, de voir des ensembles de logements (*privada, cerrada, ou condominio*) qui, dans des cours ou impasses fermées, disposent d'un fonctionnement propre. Chaque ensemble possède alors son portail-interphone, son représentant, son groupe WhatsApp, et ses parties communes (Ribardière et Valette 2021). La situation est globalement similaire en Inde ou en Turquie où la doctrine du « *safety first* » prévaut dans la plupart des projets d'immobilier résidentiel : les résidences sont fermées et gardées 24/24 par un vigile et des caméras de surveillance et accueillent, dans bien des cas, de nombreux services et d'infrastructures (écoles, restaurants, commerces, etc.) (Berrou et al. 2019).

Pour les promoteurs, ces programmes résidentiels fermés sont des produits immobiliers particulièrement attractifs. La demande des ménages est forte : à Johannesburg, 72 % des habitants interviewés considèrent la sécurité comme le principal critère ayant guidé leur choix dans le processus d'acquisition de leur logement et, plus largement, dans la définition de leur stratégie résidentielle (Lévy, 2018). En outre, la construction de résidences fermées se fonde particulièrement bien dans la stratégie des promoteurs, évoquée ci-avant, de réduction des coûts et d'uniformisation et de répliquabilité des opérations. La clôture des projets par des murs périphériques pour des raisons de sécurité permet notamment de couper les ensembles résidentiels de leur environnement extérieur, justifiant ainsi d'autant mieux la pratique de reproduire à l'identique ces opérations d'un site à l'autre.

Si la création des résidences fermées tente de répondre à une demande sécuritaire de la population, cette réponse technique apparaît toutefois insuffisante et parfois contre-productive. La raison est simple : la faible fréquentation des espaces publics, la faible qualité des voiries (manque d'éclairage notamment) et le manque d'interaction entre espaces privés et espaces publics rendent paradoxalement ces quartiers vulnérables aux cambriolages et aux crimes.

3.3.2. Une quête d'un entre-soi sécurisant

Dans le contexte très inégalitaire des pays à revenu intermédiaire, les complexes immobiliers moyen de gamme, rendus attractifs par leurs prix et leurs aménagements sécuritaires, véhiculent en outre une forte dimension symbolique et identitaire pour des ménages primo-accédants en quête de reconnaissance et de promotion sociale. L'accession à la propriété dans ces programmes immobiliers

excentrés joue, dans la même veine, un rôle non négligeable dans la fabrique d'une conscience de classe (Berrou *et al.*, 2019). Les professionnels de l'immobilier, bien conscients de la place de la propriété immobilière dans les imaginaires collectifs et de la valeur performative de leurs discours, usent et abusent régulièrement de cette dimension dans leurs stratégies de vente et leurs campagnes de communication (Capron 2006).

C'est le cas en Afrique du Sud où le logement des classes moyennes est devenu un produit marketing intitulé « *lock-up-and-go* ». Cette formule, difficilement traduisible en français, promet et vend aux futurs acquéreurs la sérénité d'un quotidien encadré, facilité et sécurisé. De l'accès au crédit à la gestion quotidienne des copropriétés et à la sécurité, c'est un mode de vie « clé en main », basé sur un entre-soi assumé, qui est proposé. Dans la construction de ces modes de vie et d'habiter, les règlements de copropriété (*body corporate* en Afrique du Sud, ou *ley condominial* en Amérique latine) jouent un rôle essentiel en organisant le fonctionnement technique et social des communautés, et en guidant les comportements de leurs habitants (Degoutin 2008). Ces règlements sont élaborés et appliqués par des syndics professionnels qui, en se portant garants du respect de règles communes, assument une mission de contrôle social (Le Goix 2003). La construction d'un univers normatif interne aux copropriétés contribue alors activement aux dynamiques de ségrégation qui se construisent, dans et à travers ces ensembles immobiliers, sur des bases économiques, mais également ethniques, religieuses ou de caste comme c'est le cas en Inde. Autrement dit, si la généralisation de l'accession à la propriété individuelle contribue à l'ascension sociale d'une partie des ménages des classes moyennes, la multiplication des complexes résidentiels fermés semble souvent avoir tendance à préserver, voire à renforcer, les logiques de séparation entre groupes sociaux.

La massification de la production de logements accessibles dans les pays à revenu intermédiaire repose ainsi sur plusieurs tendances. Si les politiques du logement abordable se matérialisent par des formes d'habitat individuel ou collectif assez différenciées, il ressort de ce panorama qu'elles impliquent bien souvent des pratiques standardisées chez les opérateurs immobiliers, notamment en termes de stratégies de localisation et de programmation, pour répondre tant à des impératifs économiques et financiers, qu'aux nouvelles attentes socialement construites de classes moyennes en pleine mutation, par exemple en termes de confort et de sécurité. Néanmoins, ces tendances conduisent à s'interroger sur la durabilité et l'avenir de ces ensembles immobiliers abordables construits rapidement et à moindre coût. Leurs impacts économiques, sociaux et environnementaux à long terme demeurent à ce jour très incertains.

4. Les principales limites des politiques d'accèsion à la propriété

La massification de l'accèsion à la propriété a permis, dans les pays des Suds, à un grand nombre de ménages des classes moyennes émergentes d'améliorer et de sécuriser leurs conditions de logement. Néanmoins, ces politiques présentent un certain nombre de limites qui sont encore trop peu prises en compte par les pouvoirs publics et l'ensemble des parties prenantes du secteur de l'habitat. Les trajectoires résidentielles et sociales des primo-accédants demeurent incertaines (ni systématiquement ascendantes ou descendantes), et les logiques de développement à bas coût adoptées par les industries immobilières et bancaires posent la question de la durabilité des ensembles résidentiels construits. En outre, le bilan de ces politiques est très faible, voire négatif, en matière de mixité sociale et d'impacts sur l'environnement.

4.1 Des trajectoires résidentielles et sociales incertaines pour les ménages

Depuis les années 1980-90, les politiques du logement mises en place dans les pays à revenu intermédiaire permettent à des millions de ménages des classes moyennes de devenir propriétaires de leur logement. Peu d'études et de données permettent toutefois d'évaluer les trajectoires résidentielles de ces ménages et la stabilité de leur situation socio-économique des années après leur acquisition. Une tendance semble pourtant se dégager : la dépendance au crédit dans les mécanismes d'accèsion à la propriété accentue leur vulnérabilité.

4.1.1. Une constitution de patrimoine à l'issue incertaine...

Comme évoqué plus haut, l'acquisition d'un bien immobilier par le crédit demeure le principal levier utilisé par les ménages des classes moyennes pour constituer un patrimoine. Le maintien, voire l'accroissement, de la valeur des biens à moyen et long terme est donc une condition *sine qua non* pour l'accumulation d'un capital mais également pour permettre la poursuite d'une trajectoire résidentielle ascendante, la plus-value issue de la revente d'un bien immobilier permettant d'en acheter un plus grand. Ces mécanismes d'enrichissement fonctionnent, à l'échelle macro, si l'on observe l'inflation rapide des prix de l'immobilier dans la plupart des villes et pays étudiés depuis les années 2000. Entre 2000 et 2015, les prix de l'immobilier ont par exemple progressé de 284% en Inde, de 169% en Afrique du Sud, et d'environ 200% à Beyrouth (TBS International, 2012, [Marot, 2018](#)). Si cette fièvre immobilière bénéficie aux classes moyennes qui peuvent accéder à la propriété, nous verrons un peu plus loin qu'elle n'est pas sans conséquence sur la fabrique des inégalités.

La capacité des ménages bénéficiaires des politiques d'accèsion aidée à la propriété à constituer un capital, et plus largement à demeurer dans une trajectoire résidentielle ascendante, apparait toutefois plus complexe lorsque l'on analyse cette question à une échelle plus fine. Localement, de multiples facteurs peuvent agir sur l'évolution de la valeur des biens immobiliers. C'est le cas des

caractéristiques, réelles comme perçues, du logement acquis (localisation, qualité de la construction et de la gestion immobilière, etc.) qui influent, dans le temps, sur sa valeur et sur les conditions de remise sur le marché. En Inde, les grandes tours *low-cost* construites depuis les années 1990 souffrent par exemple d'une forme de stigmatisation et de désaffection de la part des populations désormais davantage attirées par des formes d'habitat plus bas et à échelle plus humaine ou traditionnelle. Certains ménages se retrouvent alors piégés avec des biens de mauvaise qualité, mal desservis et peu entretenus, qui vieillissent mal et se revendent difficilement. Par ailleurs, la capacité limitée des pouvoirs publics indiens à assurer les travaux d'aménagement urbain et d'équipement, dans un contexte de croissance urbaine accélérée, n'est pas sans conséquence sur l'évolution des valeurs foncières et immobilières locales.

Cette question de l'intégration ou non des nouveaux ensembles résidentiels aux services urbains publics (eau, assainissement, collecte des déchets, etc.) se retrouve à Mexico où elle pèse également sur la qualité et la valeur des biens immobiliers (Ribardière et Valette, 2021). Les municipalités, qui ont vu en quelques années leurs stocks de logements et leur population croître à des rythmes soutenus (3 à 5 % par an en moyenne entre 2000 et 2020), manquent souvent de moyens pour aménager les nouveaux réseaux et répondre aux besoins des populations. En Afrique du Sud, des études montrent que la valeur d'un bien immobilier dans un complexe fermé dépend en outre de la qualité des relations sociales entre voisins, celle-ci influençant leur capacité à prendre des décisions collectives contraignantes (Chipkin 2013).

En plus d'affecter la capacité des ménages à s'enrichir et à poursuivre leur parcours socio-résidentiel, la perte de valeur d'un bien immobilier est également susceptible de mettre les primo-accédants dans une situation dite de *negative equity* dans laquelle cette valeur devient inférieure au montant de l'emprunt bancaire qu'ils ont contracté et qu'ils continuent de rembourser. Les ménages concernés, qui se déclarent alors souvent en situation de faillite personnelle, connaissent des trajectoires résidentielles non seulement bloquées mais aussi des trajectoires sociales descendantes (Lévy 2018; Ribardière et Valette 2021), une revalorisation de leur bien étant bien peu probable dans la majorité des cas. En d'autres termes, la mobilité sociale des classes moyennes dans les pays à revenu intermédiaire apparaît fortement dépendante de, et vulnérable à, l'évolution des prix de l'immobilier – ces derniers étant déterminés tant par des facteurs macro-économiques (taux d'intérêt, conditions d'accès au crédit, croissance économique, etc.) largement façonnés par les politiques publiques, que par les caractéristiques des biens immobiliers acquis.

4.1.2. ... et des risques de surendettement qui se cumulent

Les incertitudes des parcours socio-résidentiels peuvent également découler d'une variation des revenus et des dépenses des ménages, de changements familiaux (divorce, naissance, etc.) ou de la fragilisation de leurs situations professionnelles (baisse de salaire, perte d'emploi, problèmes de santé, etc.) qui entraînent des difficultés de remboursement de leur crédit acquéreur. La propriété n'est plus alors un aboutissement, ni même une protection, mais un facteur de vulnérabilité pour ces classes moyennes, notamment inférieures, qui construisent leurs trajectoires résidentielles à crédit.

Faute de sensibilisation par les pouvoirs publics et les opérateurs immobiliers, peu de ménages primo-accédants ont conscience des responsabilités juridiques ou contractuelles qui accompagnent la propriété immobilière, notamment en termes de fiscalité et du paiement des charges et des frais de gestion et d'entretien, qui s'ajoutent au remboursement de leur crédit. Ces dépenses supplémentaires peuvent déstabiliser une situation financière déjà précaire pour de nombreux primo-accédants et, si elles ne sont pas honorées, peuvent entraîner des difficultés pour ces derniers comme pour les copropriétés qui courent un risque de dégradation accélérée. De même, la capacité des ménages à rembourser leur prêt est aussi influencée par l'évolution du poids des frais annexes liés à la localisation de leur logement. Une augmentation des dépenses d'accès aux services urbains (transport, eau, électricité, etc.) peut par exemple jouer un rôle essentiel : à Mexico, les ménages accédant à la propriété en périphérie peuvent allouer jusqu'à 50 % de leurs revenus aux dépenses de transport pour rejoindre les quartiers centraux où se trouvent la majorité des emplois. Près de 80% des ressources des ménages sont alors consacrées au remboursement du crédit immobilier et aux transports (Duhau 2003; ONU-Habitat 2018), exposant d'autant les emprunteurs à un risque de défaut de paiement à plus ou moins long terme.

Les ménages sont en outre exposés aux aléas du secteur financier, en particulier à la volatilité des taux d'intérêts lorsque que les crédits sont octroyés avec des taux flottants, ainsi qu'à l'instabilité monétaire lorsque la devise dans laquelle l'emprunt est contracté (par exemple en dollars) est différente de celle des revenus des ménages. Au Liban, la crise économique, financière et monétaire que connaît le pays depuis 2019 fait par exemple exploser le surendettement des ménages en raison de l'effondrement de leurs revenus et de la hausse rapide des taux d'intérêts des crédits. Même si les données bancaires sont compliquées à rassembler, les créances douteuses représentaient probablement, en 2018-2020, plus de 30 % des crédits acquéreurs (Marot, 2020). Mais cette crise ne s'est pas révélée perdante pour tout le monde : certains ménages avec des sources de revenus en devise (salaire, transferts familiaux, etc.) ont pu rembourser leur emprunt de manière anticipée, la dévaluation de la monnaie nationale réduisant drastiquement leur valeur.

En cas de surendettement, les conséquences du défaut de paiement d'un ménage sur son crédit – c'est-à-dire son incapacité prolongée à payer le remboursement – peuvent varier selon les pays. Au Mexique, les ménages dits « mauvais payeurs » sont placés sur une liste rouge du Bureau du Crédit. Dès lors, ils n'ont plus la possibilité d'emprunter via les systèmes de prêts subventionnés et perdent les sommes jusqu'alors remboursées auprès des organismes de crédit (Geneste et al. 2019). De plus, les ménages quittent les logements qu'ils occupent qui sont alors saisis par la banque. Il est important de souligner que, de manière indirecte, la saisie de ces logements par les banques, s'ils ne sont pas revendus dans la foulée, peut affecter, par « effets de panique » et « effets de contagion », les autres résidents qui vivent dans ces lotissements ou ensembles résidentiels. Ceci peut mener à la dégradation des copropriétés, à la dévaluation des espaces publics, au départ des activités économiques, à l'affaiblissement des liens sociaux, mais également à la perte de valeur des biens immobiliers encore occupés (Geneste et al. 2019). Ces éventuelles dynamiques peuvent également pénaliser, à terme, les promoteurs immobiliers et les établissements bancaires pour qui ces

ensembles de logements dégradés ont mauvaise presse auprès de potentiels nouveaux clients. Enfin, l'impact d'un défaut de paiement massif des ménages peut même devenir systémique lorsque le système bancaire, et plus largement financier, est fortement engagé dans le marché immobilier (voir Encadré 9 ci-après).

Encadré 9. Un risque immobilier pour les systèmes financiers

Dans les pays des Nords comme des Suds, la possibilité donnée à des ménages économiquement fragiles d'accéder aux programmes de crédit acquéreur n'est pas sans risque pour la stabilité des systèmes financiers nationaux et internationaux, comme l'ont directement ou indirectement montré les crises asiatiques des années 1990 ou la crise des *subprimes* survenue aux États-Unis dans la seconde moitié des années 2000. Une crise du crédit, née d'un défaut de paiement massif des emprunteurs, est susceptible de déstabiliser les secteurs bancaires, et plus largement les systèmes financiers lorsque les crédits immobiliers sont titrisés, mais également les marchés immobiliers dont les valeurs peuvent subitement plonger. Ainsi, les risques financiers liés aux programmes bancarisés d'accession à la propriété sont systémiques : en cas d'aléa, les économies nationales peuvent être très lourdement impactées, ainsi que l'ensemble de l'épargne des ménages et des entreprises, détenu dans le secteur bancaire, sur les marchés immobiliers et sur les marchés financiers. Autrement dit, la massification du crédit immobilier est une chaîne de transmission qui contribue à renforcer l'interdépendance entre les cycles financiers et immobiliers, en période de boom comme en période de crash (Aalbers, 2008; 2016; Aveline, 2005; Schwartz et Seabrooke, 2009; Marot, 2019). Si l'onde de choc planétaire de la crise des *subprimes* de 2008 a éveillé les consciences des pouvoirs publics et des acteurs privés sur les risques inhérents aux politiques massives d'accession à la propriété, ces derniers demeurent encore largement sous-estimés. Pourtant, la littérature économique est claire : les deux tiers des crises financières depuis le début du 20^{ème} siècle sont nés de l'engagement des banques dans le financement du secteur immobilier, en particulier résidentiel (Crowe *et al.*, 2011).

4.2. La durabilité des ensembles résidentiels à bas coût en question

En parallèle au parcours social et résidentiel des ménages, les trajectoires d'intégration, de dégradation ou de marginalisation des copropriétés de logement abordable dépendent de plusieurs facteurs, notamment : la qualité initiale des constructions, la durabilité des infrastructures et des réseaux de base, la capacité financière des primo-accédants à couvrir les frais d'entretien et de travaux, et l'accès aux aménités urbaines et aux emplois (Lévy 2018; Ribardièrre et Valette 2021). Avec le fonctionnement et le devenir de ces copropriétés, c'est la capacité de ces nouveaux quartiers à « faire ville » qui se joue, c'est-à-dire leur capacité à devenir des espaces urbains attractifs, fonctionnellement mixtes et connectés aux quartiers centraux et au reste de l'agglomération.

4.2.1 Une faible qualité des constructions

La volonté de nombreux promoteurs de diminuer au maximum les coûts de construction les poussent généralement à faire des économies sur la conception des projets, la qualité des matériaux, le temps des chantiers ou la main d'œuvre, comme évoqué *supra*. Les contrôles de qualité post-construction

font exception dans les différents pays étudiés et les garanties décennales³³ n'existent pas, ou commencent à peine à voir le jour. Une garantie quinquennale existe cependant en Inde et oblige les promoteurs à prendre en charge la maintenance et diverses réparations des ensembles résidentiels (Bercegol, Bon, et Lévy 2021). Les malfaçons sont toutefois nombreuses (fuites multiples, béton qui s'effrite, enduits qui s'écaillent, ascenseurs en panne, etc.) et la dégradation des bâtiments peut être assez rapide. C'est le cas au Mexique où les logements d'intérêt social, construits avec des panneaux fins, se déforment avec l'humidité et le changement de température (Perrin 2015). En Afrique du Sud, la conformité finale des constructions est également souvent discutable, et les contrôles par des organismes indépendants sont inexistantes (Zérah 2003). La situation est semblable au Liban où aucune garantie ne vient protéger les copropriétaires dont les moyens de pression et de poursuite contre les promoteurs sont limités.

4.2.2 Une faible capacité des copropriétaires à financer l'entretien

Le financement de la gestion et de l'entretien des parties communes, des équipements collectifs ou semi-collectifs (ascenseurs, espaces verts, aires de jeux, etc.), et de certaines infrastructures et réseaux est un enjeu essentiel pour le devenir des copropriétés (voir Photo 4 ci-après). Comme nous l'avons souligné auparavant, les coûts d'entretien et de travaux peuvent vite devenir inabordables pour des ménages primo-accédants. Or, le manque d'entretien et l'absence de travaux peuvent faire plonger ces ensembles immobiliers, à la qualité de construction souvent limitée, dans le cercle vicieux des copropriétés dégradées où la valeur des logements s'effondre, la vacance immobilière se multiplie et les conditions de vie deviennent de plus en plus difficiles.

Photo 4. Complexe immobilier « Savana » en copropriété à Faridabad (Inde)



Source : Marie Thomas-Meilhan, 2018

³³ La garantie décennale couvre la réparation de certains dommages pouvant affecter une construction, pendant une durée de 10 ans à compter de la réception des travaux. Le maître d'ouvrage est à cet égard responsable de toute malfaçon d'une construction pendant cette durée et doit réaliser la remise en état du bâtiment.

4.2.3 Une faible capacité des pouvoirs publics à assurer la desserte en services urbains

La durabilité des ensembles résidentiels est aussi menacée par la faible desserte en services urbains (transports, éducation, assainissement, etc.) qui résulte d'un manque de coordination entre les maîtres d'ouvrage des projets de construction et les pouvoirs publics. Une logique de rattrapage prédomine souvent dans l'aménagement d'infrastructures et d'équipements qui intervient au mieux des années après la livraison des programmes de logements. C'est le cas par exemple à Faridabad, en périphérie de Delhi, où les promoteurs mettent en avant l'arrivée prochaine du métro, des écoles et des équipements de proximité au moment du lancement de leurs projets. Or ces services peinent à arriver : la voiture pallie le manque de desserte en transport en commun et les écoles privées celles des écoles publiques qui ne sont pas encore sorties de terre. Ce difficile raccordement aux réseaux et équipements pèse sur la capacité des pouvoirs publics à collecter les taxes locales (foncières ou équivalent) auprès des nouveaux résidents (Zérah, 2003) et plus globalement sur celles de ces ensembles à retenir leurs habitants, et en attirer de nouveaux. C'est la raison pour laquelle les promoteurs paient désormais des frais annexes d'aménagement à l'agence de planification régionale (Housing and Urban Development Authority (HUDA)) afin de financer la viabilisation et les équipements des nouveaux lotissements de New Faridabad. De même, au Mexique, cette problématique de l'accès aux services urbains a poussé les municipalités à ne délivrer des permis de construire pour des lotissements de grande ampleur (plusieurs centaines de logements) que si les promoteurs s'engagent à réaliser les infrastructures et les différents équipements (voirie, eau, assainissement, électricité, bâtiments scolaires, gestion des déchets, etc.).

Aussi, même lorsque les promoteurs prennent en charge tout ou partie de la construction des équipements et des infrastructures, la question de leur gestion se pose ensuite lorsqu'elle est censée revenir aux pouvoirs publics, et aux syndicats ou associations de copropriétaires dans une moindre mesure. Cette étape de « reversement au public », cruciale dans la trajectoire de ces ensembles résidentiels, se heurte fréquemment à la capacité des acteurs locaux à collecter des recettes ou à gérer un budget de fonctionnement, en particulier dans des agglomérations où les ensembles résidentiels se situent au-delà des limites de la ville-centre. L'entretien relève alors désormais d'autorités locales d'anciens bourgs ruraux, manquant cruellement de ressources humaines et de moyens matériels (Bercegol, Bon et Lévy, 2021).

4.2.4 Un accès limité aux aménités urbaines et aux emplois

La construction de projets de logements abordables en périphérie des agglomérations ne prend enfin que très peu en compte la question de la localisation des emplois, et plus généralement celle des aménités (culture, santé, divertissement, commerce, etc.) offertes par les quartiers urbains plus centraux. C'est l'une des conséquences très concrètes des stratégies des promoteurs immobiliers qui éloigne les résidents des lieux de travail et d'urbanité en axant leur modèle économique sur l'accès à des terrains bon marché. À terme, cet éloignement, et le manque d'infrastructures de transports évoqué *supra*, est susceptible de contribuer au départ des ménages qui le peuvent, contribuant ainsi à une marginalisation et une dégradation progressive qu'ont par exemple connu nombre de grands ensembles en Europe de l'Ouest pour les mêmes raisons. Peu de données sont toutefois disponibles

pour documenter les marchés de la revente et de la location de ces logements qui émergent avec le départ de propriétaires primo-accédants.

La construction de ces quartiers résidentiels vient par ailleurs fréquemment renforcer des déséquilibres déjà existants. C'est le cas par exemple en Afrique du Sud où les salariés sud-africains vivent particulièrement loin de leur lieu de travail : on observe une convergence entre une densité d'emplois formels et une densité de population résidente dans seulement 0,3 % des territoires de la région métropolitaine de Johannesburg. Le tiers des emplois se concentrent dans seulement 3 % de l'étendue de l'aire métropolitaine (Salat, Bourdic, et Labbe 2015), et les politiques urbaines menées depuis plus de 20 ans n'ont que peu remis en question ces déséquilibres spatiaux hérités de l'apartheid. Le chômage est dès lors endémique dans les quartiers trop éloignés des pôles économiques. Cette distance des nouveaux ensembles résidentiels abordables devient un point bloquant dans l'accès à l'emploi et pousse certains ménages à déménager (Lévy 2018).

Cette réalité est aussi observée à Mexico où les taux de vacance des logements explosent dans certains quartiers résidentiels récemment construits. En 2015, l'INFONAVIT, dans son rapport intitulé « Atlas de l'abandon du logement », mettait en lumière la vacance massive au sein des lotissements d'intérêt social produits entre la fin des années 1990 et 2015. L'étude fait état de 5 millions de logements inoccupés à travers tout le Mexique, correspondant à 14 % du stock de logements à l'échelle nationale (INFONAVIT, 2015). En 2020, dans la municipalité très périphérique de Huehuetoca où se sont multipliées les constructions de lotissements depuis 20 ans, 39 % des logements sont vacants (INEGI 2020). Parmi les habitants de ces quartiers résidentiels excentrés, on note une perception plus forte de l'insécurité et de la violence, lorsqu'ils se trouvent au sein de ces ensembles résidentiels parfois désertés ou lors de leurs déplacements en taxi collectif.

4.3. Des résultats critiqués en matière de mixité sociale et d'inégalités

La plupart des politiques d'accession aidée à la propriété affichent comme objectif de favoriser une meilleure intégration sociale et économique des classes moyennes, et plus largement de réduire les disparités sociales et territoriales. Si ces objectifs sont louables, le manque d'action publique plus globale en termes d'habitat et les mécanismes mêmes de ces dispositifs d'accession semblent plutôt avoir tendance à consolider les polarisations socio-spatiales existantes au sein des agglomérations et à contribuer paradoxalement à une exacerbation des inégalités.

4.3.1. Un faible impact sur la mixité sociale

La mixité sociale est avant tout une question d'échelle : la coexistence de groupes aux caractéristiques économiques (revenus, profils socio-professionnels, etc.), générationnelles et ethnoculturelles différenciées peut s'apprécier à l'échelle des agglomérations comme à celle des quartiers et des ensembles résidentiels (Richard 2020; Tanter et Toubon, 1999). Si les politiques du logement abordable semblent consolider le manque de mixité sociale caractérisant nombre de villes des pays à revenu

intermédiaire, elles peuvent toutefois, dans certains cas, être à l'origine de nouvelles proximités résidentielles entre groupes sociaux différents.

À l'échelle des agglomérations, nos cas d'étude montrent que le modèle économique et les stratégies de localisation des promoteurs, l'absence régulière d'intervention publique dans la définition de la programmation des ensembles immobiliers, et les résistances de groupes sociaux plus aisés à la construction de logements bon marché – comportement résumé par l'acronyme anglo-saxon NIMBY (« *not in my backyard* », pas dans mon jardin) – limitent grandement la capacité de ces programmes de logements abordables à produire de la mixité sociale. La situation observée à Johannesburg illustre précisément cette tendance. L'organisation spatiale de la ville, largement façonnée par les politiques d'apartheid qui visaient à séparer physiquement les personnes comme les activités, a conduit à une fragmentation du territoire métropolitain, qui s'est poursuivie depuis les années 1990. Les politiques du logement et d'intégration spatiale postapartheid n'ont en effet que peu favorisé la mixité entre ménages noirs et blancs, et entre des ménages aux revenus différenciés (Jacobs 2006). Les terrains les moins chers, qui sont la cible privilégiée des promoteurs spécialisés dans la production de logements d'entrée de gamme, sont situés en marge des services urbains et des principaux pôles d'emplois, mais proches des *townships* existants. Comme le montrent les figures 2 et 3, la géographie des nouvelles opérations résidentielles réalisées dans la région de Johannesburg entre 2001 et 2010 reste très polarisée. D'une part, les projets de logements moyen et haut de gamme s'implantent à proximité des pôles d'attractivité de la métropole, notamment le long de l'axe routier M1 entre le quartier des affaires et Pretoria. D'autre part, les projets de logements d'entrée de gamme s'implantent, eux, majoritairement en périphérie des anciens *townships* (Soweto, Alexandra, Orange Farm, Tembisa, Diepsloot), renforçant ainsi les dynamiques de ségrégation sociale et résidentielle héritées de l'apartheid. Malgré cette tendance lourde, certains programmes de logement abordable commencent néanmoins à être localisés dans des quartiers plus mixtes, comme nous le verrons un peu plus loin.

Figure 2 : Implantation des projets de logements moyen et haut de gamme à Johannesburg (2001-2010)

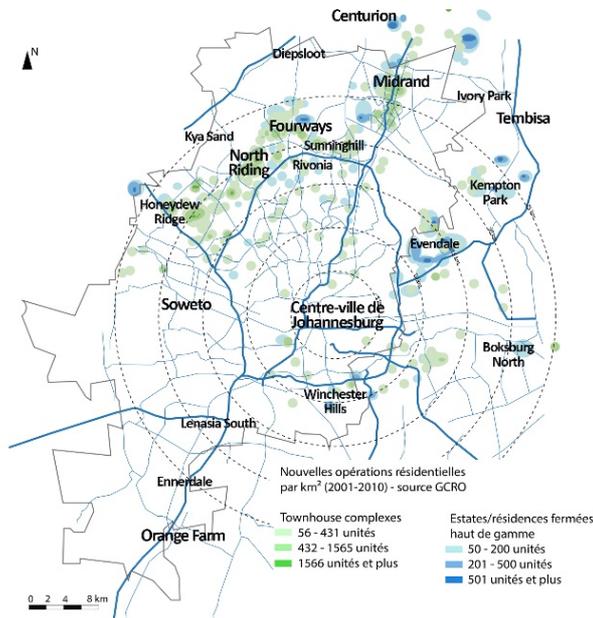
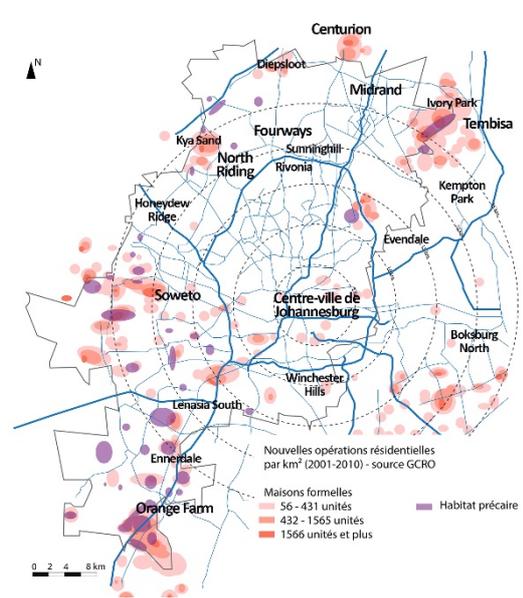


Figure 3 : Implantation des projets de logements d'entrée de gamme à Johannesburg (2001-2010)



Source : Lévy 2014

La situation est semblable à Mexico où les lotissements d'intérêt social, implantés principalement dans le nord et l'est de la métropole depuis les années 1990, ne contribuent pas vraiment à la production de davantage de mixité sociale. Cette distribution géographique avec le fort ancrage populaire de l'est de Mexico est ancienne, et les opportunités foncières présentes dans ces zones ont largement influencé les stratégies d'implantation de promoteurs cherchant à minimiser les coûts de ces lotissements dont les logements neufs sont censés être les moins chers du marché de l'accession à la propriété. On observe ainsi une concentration de populations aux revenus limités dans des espaces déjà marqués par la précarité et la relégation dans l'accès aux ressources urbaines (Ribardière et Valette 2021).

À l'échelle des quartiers et des complexes immobiliers, de nouvelles formes de proximités résidentielles apparaissent néanmoins lorsque les promoteurs optent pour la programmation conjointe de différentes catégories de logements, destinés à des ménages de revenus différents parmi les classes moyennes. C'est par exemple le cas à Mexico où, au sein d'un projet immobilier, les catégories de maisons se retrouvent généralement regroupés de manière homogène (Geneste et al. 2019). Les logements les plus valorisés sont ainsi situés au sein d'impasses (*cerradas*) relativement plus sécurisées que le reste du quartier.

À Johannesburg, les programmes de logements abordables construits depuis les années 2000 entraînent l'évolution du peuplement de certains quartiers historiquement blancs et aisés avec l'implantation de projets de complexes résidentiels fermés destinés aux classes moyennes. Ces projets offrent l'opportunité à ces ménages de devenir propriétaire d'un logement de petite taille,

adapté à leur budget (via un emprunt immobilier), au sein de territoires où n'existaient auparavant que des maisons cossues avec jardins, qui étaient accessibles aux seules classes aisées. Leur apparition récente tient aux nouvelles stratégies commerciales de promoteurs qui réussissent, par ce type de produit immobilier bien particulier, à élargir leur clientèle vers les classes moyennes sans provoquer de réactions contestataires du voisinage. L'implantation de certains complexes fermés à destination des classes moyennes, y compris noires, dans les anciens quartiers blancs aisés de la métropole, ou dans les territoires économiquement dynamiques, contribuent ainsi à une relative atténuation de la ségrégation socio-raciale à Johannesburg. Cette tendance reste néanmoins limitée et difficile à mesurer précisément, les données statistiques existantes ne permettent pas l'observation fine des ensembles résidentiels sécurisés. De plus, elle n'est rendue possible que par la présence des murs d'enceinte qui permettent une proximité spatiale tout en limitant les contacts (Gervais-Lambony et Dorier-Apprill 2007). Si ces nouvelles formes de proximités résidentielles apparaissent à l'échelle locale avec le développement de programmes de logements abordables, les populations peinent à se mélanger et à partager, au quotidien, leurs lieux de vie, de loisirs ou de consommation. La mixité sociale reste donc encore à construire.

À noter également que ces programmes de logements abordables n'incluent que trop rarement des formes de mixité dans les statuts et les modes d'occupation : peu d'ensembles mêlent logements en accession à la propriété et logements en location, et il est rare de trouver des projets qui gardent certains lots réservés à l'autoconstruction pour des ménages plus modestes (cf. second papier de recherche sur les politiques de logement dans les Suds).

4.3.2 *Un facteur clé dans la fabrique des inégalités*

Si la pauvreté a reculé dans les pays à revenu intermédiaire depuis les années 1990, les disparités socio-économiques se sont, elles, souvent accrues (Alvaredo et al., 2018). La hausse spectaculaire des prix fonciers et immobiliers a fortement contribué à ce phénomène, notamment par son impact sur les inégalités de richesse – que l'on distingue des inégalités de revenu – dans un contexte où les actifs immobiliers résidentiels constituent l'essentiel du patrimoine des ménages. Autrement dit, les inégalités patrimoniales n'ont cessé de se creuser entre les ménages qui sont propriétaires d'un logement, et ceux qui ne le sont pas. En ce sens, et comme l'a documenté la littérature en sciences sociales, la propriété foncière et immobilière joue un rôle pivot dans la fabrique des inégalités (Piketty, 2013; Aalbers, 2016; Aalbers et Christophers, 2014; Harvey, 1985; Haila, 1988).

Les politiques d'accession aidée mises en place dans de nombreux pays à revenu intermédiaire jouent ainsi un rôle ambivalent dans les mécanismes de production des inégalités. Elles permettent, certes, par l'élargissement de l'accès au crédit, à une partie des classes moyennes de devenir propriétaires de leur logement et d'ainsi se lancer dans un processus de capitalisation immobilière. Mais elles nourrissent dans le même temps les dynamiques inflationnistes en stimulant la demande sur les marchés immobiliers. L'inflation est peu régulée en raison de la faiblesse de la planification urbaine et de la fiscalité foncière et immobilière. De plus, et c'est l'une des principales carences de l'action publique en matière d'habitat, ces politiques ne proposent, la plupart du temps, que peu d'alternatives

pour la majorité des ménages ne pouvant devenir propriétaires. Les ménages des quatre premiers déciles (1 à 4) se retrouvent alors toujours plus évincés des marchés formels du logement. C'est le cas à Johannesburg où le quart de la population vivait encore dans des logements précaires dans les années 2000 et le bilan s'est assombri au cours des années 2010 (Cessou, 2007). Il en va de même dans le Grand Beyrouth où 30 % de la population vivait dans un quartier précaire avant même le déclenchement de la crise financière, économique et sociale en 2019 (Fawaz, Saghieh, et Nammour, 2014). Le phénomène est encore plus significatif à Delhi et concerne même une partie de la classe moyenne tant les prix immobiliers sont élevés (Bergegol, Bon, et Lévy, 2021). En plus de consolider des inégalités de richesse qui se croisent parfois avec des facteurs liés à l'ethnicité ou à la religion, les politiques d'accession aidée à la propriété mises en place au Liban, au Mexique, en Inde ou en Afrique du Sud courent aussi le risque de renforcer les inégalités spatiales en raison de la localisation périphérique des ensembles résidentiels construits au sein de territoires déjà peu pourvus en emplois et en services urbains.

L'émergence d'une « classe moyenne patrimoniale » (Piketty, 2013) par l'accession à la propriété immobilière pleine et individuelle, symbole des dynamiques de financiarisation de masse via le crédit (Fernandez, Hofman, et Aalbers, 2016), met également en lumière les potentielles transformations des structures et des relations sociales et des hiérarchies de pouvoir aux échelles locales comme nationales. Les ménages primo-accédants se trouvent dans une situation paradoxale où leurs intérêts patrimoniaux et leurs trajectoires sociales ascendantes sont liés à la persistance de niveaux de prix élevés sur les marchés immobiliers qui les ont longtemps empêchés d'accéder à la propriété. En d'autres termes, ces classes moyennes deviennent captives de leur crédit immobilier. Toute crise entraînant un effondrement des valeurs immobilières pourrait provoquer leur faillite personnelle et des phénomènes violents de déclassement social. Cette réalité, observée aux États-Unis avec la crise des *subprimes*, est alors susceptible d'influencer grandement les positionnements politiques et les comportements électoraux de ces classes moyennes de propriétaires, en rapprochant leurs intérêts patrimoniaux de ceux des industries bancaires et immobilières, et plus globalement des classes dominantes, qui sont rarement favorables à la mise en place d'une action publique volontariste en matière de lutte contre les inégalités. Certaines études montrent également que ces classes moyennes primo-accédantes pourraient notamment être davantage attirées par les courants populistes (Edwards, 2019; Rodrik, 2020).

4.4. Le coût environnemental des ensembles résidentiels périurbains

Du Liban à l'Afrique du Sud, ces politiques d'accession à la propriété, à travers la construction de programmes résidentiels périphériques, contribuent à renforcer les dynamiques d'étalement urbain. Or, cette forme d'urbanisation et les modes de vie qui y sont associés dégradent l'environnement et jouent un rôle actif dans le réchauffement climatique. Les études réalisées par l'Institut des Morphologies Urbaines montrent par exemple que les émissions de dioxyde de carbone par habitant dans des villes peu denses comme Johannesburg (2 500 habitants/km²) sont plus de deux fois supérieures à celles relevées dans des villes denses (10 000 habitants/km²) comme Paris, Tokyo ou Séoul (Lévy, Salat, et Bourdic, 2014). Si les conséquences environnementales du développement

d'ensembles résidentiels abordables en périphérie des villes sont multiples, ce papier met en lumière trois d'entre elles : le mitage des sols agricoles, la surconsommation des ressources naturelles, et les pollutions liées à la mobilité. Et un constat commun se dégage dans les différents pays étudiés : ce coût environnemental n'est à ce jour que trop rarement pris en compte par les politiques urbaines en général, et par les politiques du logement, locales comme nationales, en particulier.

4.4.1 *Le mitage des sols agricoles*

L'implantation de quartiers résidentiels périphériques nourrit d'importantes dynamiques de concurrence foncière dans l'usage du sol. Entre 1992 et 2015, le développement des villes sud-africaines aurait absorbé 1,8 % du couvert arboré, des prairies, des zones humides, des landes et des friches du pays. Cette proportion se situe autour de 2 % au Mexique, 5 % en Turquie et monte jusqu'à 8 % pour l'Indonésie (OCDE, 2021). Les concurrences foncières sont particulièrement fortes autour des terres agricoles. En Inde, une enquête réalisée auprès des cinq promoteurs les plus actifs à Faridabad montre que la majorité des terrains sur lesquels sont implantés les nouveaux quartiers résidentiels ont été cédés par des familles d'agriculteurs (voir Photo 4 ci-après) (Bercegol, Bon, et Lévy, 2021). Au Mexique, les lotissements d'intérêt social ont englouti plus de 11 300 hectares de terrains agricoles entre 1993 et 2021, soit l'équivalent de 10 % de l'espace urbanisé de la zone métropolitaine en 2015 (Salazar, 2014). Plus généralement, 70 % des logements construits dans l'ensemble des zones métropolitaines mexicaines l'ont été dans des zones dites "intermédiaires" ou "périphériques" des plans d'urbanisme (OCDE, 2015).

**Photo 5. Front d'urbanisation à Faridabad (Inde)
où se côtoient nouveaux ensembles résidentiels abordables et activités agricoles**



Source : Marie Thomas-Meilhan 2018

Le mitage de ces territoires agricoles en bordure de métropoles comme Delhi ou Mexico se fait au gré des opportunités foncières, souvent sans cadre de planification, et provoque bien souvent une artificialisation des sols, une baisse des ressources en eau, et une pollution des sols en raison du manque de traitement des eaux usées. La proximité de ces nouvelles zones d'habitation affecte

inévitablement les activités agricoles – par une diminution des surfaces exploitées et des rendements – dont la production est pourtant essentielle à la sécurité alimentaire des citoyens, et au fonctionnement des industries agroalimentaires (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2017). De plus, outre transformer les structures de propriété foncière, l'urbanisation de ces espaces agricoles peut avoir tendance à pousser les agriculteurs à transformer leurs activités et à diversifier leurs revenus en se consacrant à la commercialisation et à la valorisation de leurs terrains auprès des professionnels de l'immobilier.

4.4.2 *La surconsommation des ressources naturelles*

Le développement de ces ensembles de logement abordables conduit par ailleurs à une surconsommation de ressources naturelles (énergie, eau, matériaux, etc.), que ce soit lors de leur construction ou du fait des modes de vie adoptés par leurs résidents.

Les chantiers de construction de ces quartiers résidentiels sont notamment très consommateurs de sable, de graviers et d'eau qui constituent les intrants essentiels pour la fabrication du ciment. À titre d'exemple, l'industrie de la construction en Chine aurait consommé, entre 2011 et 2013, 50 % de ciment en plus que les États-Unis tout au long du XXe siècle (Harvey, 2016). En Inde, deuxième plus gros consommateur de sable de construction au monde derrière la Chine, les activités d'extraction de sable et de graviers ont conduit à l'assèchement du lac Badkhal, situé à proximité de la zone d'urbanisation de Faridabad. Pour endiguer ce phénomène, les autorités locales projettent la construction d'une station d'épuration qui permettrait, à terme, de recharger cette vaste étendue d'eau aujourd'hui désertique par le traitement des eaux usées des nouvelles zones résidentielles (Bercegol, Bon, et Lévy, 2021).

En parallèle, les ménages des classes moyennes qui emménagent dans les nouveaux ensembles résidentiels adoptent généralement des modes de consommation individualistes très gourmands en eau et en énergie. Le développement rapide de ces programmes immobiliers depuis une vingtaine d'années a contribué à la forte hausse de la consommation électrique par habitant en Inde : celle-ci est passée de 394 kwh par habitant en 2001 à 804 kwh en 2021 (Banque mondiale 2021). Cette consommation accrue provient notamment de l'appropriation individuelle de nombreux biens (électroménager, télévision, etc.), d'un recours massif à la climatisation du fait d'une mauvaise isolation des bâtiments, de l'absence de normes d'efficacité énergétique, mais également des équipements collectifs des copropriétés (ascenseurs, arrosage des espaces verts, piscines, éclairages, etc.) (Jaglin et Verdeil 2013). À l'échelle mondiale, le secteur résidentiel (bâtiments et construction) représente 28 % de la consommation finale d'énergie, 17 % des émissions totales de gaz à effet de serre et 37% des émissions de particules fines (UNEP 2020).

Cette consommation élevée d'énergie pèse sur les infrastructures électriques publiques qui, ne pouvant suivre, sont de plus en plus souvent complétées par l'usage de générateurs privés aux tarifs prohibitifs et à l'empreinte carbone très élevée (Bercegol, Bon, et Lévy, 2021). De même, elle aboutit à une forte baisse du niveau des nappes phréatiques (Debeir 2014). C'est le cas à Faridabad, où les

paysans ont constaté un abaissement de la nappe de plus d'une dizaine de mètres dans un contexte indien où la gestion de l'eau est déjà historiquement un problème écologique, économique et social majeur (Bercegol, Bon, et Lévy 2021). Mexico n'est pas en peine pour illustrer également le phénomène. Dans un pays où 68 % de la population vit dans une région soumise à un stress hydrique élevé à très élevé (ONU-Habitat, 2018) et dans une vallée d'altitude où l'eau a toujours été une question majeure (Musset, 1991), le lotissement de Los Héroes dans la municipalité de Tecámac témoigne de la prédation morcelée sur les ressources de la zone : 115 puits profonds pompent l'eau de la nappe phréatique, tandis que les eaux usées du lotissement sont réinjectées en profondeur (Bercegol et al, 2021).

4.4.3 Des mobilités dépendantes de la voiture

De Johannesburg à Beyrouth en passant par Delhi, la localisation périphérique et le retard dans l'aménagement d'infrastructures de transports en commun de masse (train, bus à haut niveau de service, etc.) rendent les résidents des ensembles résidentiels abordables très dépendants de l'automobile. Il est même fréquent d'avoir au moins deux véhicules par ménage. Cette dépendance à la voiture, fruit de la diminution de la densité intra-urbaine, contribue alors fortement à l'alourdissement de l'empreinte carbone de ces nouveaux morceaux de ville.

Au Mexique, le transport automobile est par exemple devenu la principale source de pollution atmosphérique (76 % des émissions polluantes, + 4,1 % par an d'émission de gaz à effet de serre entre 1990 et 2010) et de la formation d'îlots de chaleur, dépassant l'industrie dans des villes comme Mexico, Guadalajara et Monterrey. Entre 1960 et 2002, la population a augmenté en moyenne de 2,5 % par an alors que le parc automobile a lui augmenté de 7,5 % par an sur la même période, et même de 8,75 % par an sur la période 2002-2008 (ONU-Habitat, 2011; 2018). Et les projections sont tout aussi inquiétantes : le nombre de véhicules motorisés au Mexique, qui est passé de de 16 à 46 millions de véhicules entre 2000 et 2017, pourrait plus que doubler d'ici 2030, aggravant d'autant plus les problèmes de congestion et de pollution atmosphérique (Arnold, 2012; ONU-Habitat, 2011; 2018). Le constat est similaire à Delhi où, faute d'investissements suffisants dans les transports publics, l'agglomération compte désormais 11 millions de véhicules, un chiffre en hausse de 24 % dans les années 2010 (Derville 2019).

Bien que les programmes d'accession aidée à la propriété aient donc permis à une proportion toujours plus importante de ménages de devenir propriétaires de leur résidence principale, les limites et les impacts négatifs de ce choix d'action publique sont nombreux. Ces programmes, souvent peu mixtes socialement, alimentent les dynamiques d'étalement urbain qui renforcent les concurrences foncières avec les activités agricoles, détruisent les écosystèmes naturels et accélèrent le réchauffement climatique. En outre, les ménages acquéreurs se retrouvent parfois engagés dans des trajectoires socio-économiques incertaines. Cette vulnérabilité nouvelle tient en partie à la mauvaise qualité d'ensembles résidentiels standardisés et souvent isolés en périphérie des villes. Ce papier de recherche a étudié ces dynamiques dans plusieurs pays à revenu intermédiaire, néanmoins, la précarisation des habitants modestes des zones périurbaines est un phénomène que l'on retrouve également dans certains pays de l'OCDE. Le géographe Lionel Rougé (2005) a ainsi développé, dans le

cas de la France, la notion de « captifs du périurbain » en France pour ces ménages qui cumulent les difficultés sociales, économiques et résidentielles.

Conclusion

Dans le contexte mondial d'une libéralisation des politiques de l'habitat, ce premier papier de recherche sur les politiques du logement abordable dans les pays à revenu intermédiaire a mis en lumière l'essor des dispositifs d'accession aidée à la propriété pleine et individuelle depuis les années 1980. Du Mexique à l'Afrique du Sud, les pouvoirs publics ont organisé et soutenu une massification de l'accès à la propriété immobilière en combinant des aides à la demande d'une part, par des subventions et des garanties sur les prêts immobiliers octroyés aux ménages, et des aides aux promoteurs immobiliers d'autre part, avec des garanties accordées aux prêts à la construction, un accès facilité aux terrains, ou encore une fiscalité avantageuse. Le bilan de ces politiques publiques est toutefois mitigé. Leur objectif est en partie atteint avec des millions de ménages des classes moyennes émergentes qui sont désormais propriétaires de leur logement, et des secteurs immobiliers et bancaires qui se sont positionnés comme des moteurs de croissance économique en investissant ces nouveaux marchés. Néanmoins, ce papier a souligné toutes les limites de ces dispositifs. Les ménages acquéreurs se retrouvent lourdement endettés, parfois précarisés et souvent captifs d'ensembles immobiliers résidentiels de faible qualité situés en périphérie des villes, à distance des bassins d'emploi et des services urbains. Dans le même temps, ces programmes d'accession à la propriété alimentent les dynamiques d'étalement urbain qui dégradent l'environnement et accélèrent le réchauffement climatique. De plus, ces politiques publiques contribuent au creusement des inégalités de patrimoine entre propriétaires et non-propriétaires. Or, en Afrique du Sud, en Inde, en Jordanie, au Liban et au Mexique, au moins 40% des ménages les plus pauvres (déciles de revenu 1 à 4) ne peuvent pas prétendre à ces filières d'accession, pourtant souvent présentées par les pouvoirs publics et certains acteurs de l'habitat comme destinées à loger les plus modestes. Sans compte bancaire, sans épargne préalable, et sans revenus formels suffisants ou réguliers pour obtenir un crédit immobilier, la propriété immobilière ne reste alors qu'un mirage pour les ménages modestes et une partie des classes moyennes inférieures.

Autrement dit, si l'accession aidée à la propriété pleine et individuelle constitue l'une des composantes de toute politique publique du logement, elle ne peut prétendre être une solution pour tous les ménages, en particulier les plus modestes. Ce constat souligne en creux la nécessité de diversifier les politiques de l'habitat dans les pays à revenu intermédiaire afin d'élargir l'offre de logements abordables, décents et sécurisés sur le marché, et d'ainsi répondre au défi de loger les 40% des ménages les plus pauvres. C'est tout l'enjeu du second papier de recherche sur les politiques du logement abordable dans les Suds, qui discute et explore les outils d'action publique de cette nécessaire diversification, en s'intéressant notamment aux dispositifs alternatifs et plus inclusifs d'accession à la propriété, d'autoconstruction encadrée ainsi qu'aux divers instruments permettant de relancer la production de logements locatifs abordables.

Bibliographie

AALBERS, M.B. (2008) "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis." *Competition & Change*, vol. 12, no. 2, 2008, 148–66.

AALBERS, MB. (2009) "The Sociology and Geography of Mortgage Markets: Reflections on the Financial Crisis." *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, no. 2, 281–90.

AALBERS, MB. (2016) *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. Londres: Routledge.

AALBERS, MB. et B. CHRISTOPHERS (2014) "The Housing Question under Capitalist Political Economies." *Housing, Theory and Society*, vol. 31, no. 4, 422–28.

ABABSA, M. (2020) *Diagnostic du secteur du logement abordable en Jordanie*. Étude publiée, Agence Française de Développement et Institut Français du Proche-Orient.

ABABSA, M., B. DUPRET et E. DENIS (2012) *Popular housing and urban land tenure in the Middle East: case studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*. Rapport publié, American University of Cairo.

ALESINA, A. et P. ROBERTO (1996) "Income Distribution, Political Instability, and Investment." *European Economic Review*, vol. 40, no. 6, 1203–28.

ARNOLD, P. (2012) *Politique de logement d'intérêt social au Mexique: de la réussite financière à la catastrophe urbaine*. Mémoire de Master Sciences du Territoire, Université Pierre Mendès France, Institut d'Urbanisme de Grenoble.

AUTHIER, J.Y., C. BONVALET et J.-P. LÉVY (2010) *Élire domicile. La construction du choix résidentiel*. Presses Universitaires de Lyon.

AUTHIER, J. Y. (2014) *Préambule – Les trajectoires résidentielles: un champ de recherche pour saisir le sens des mobilités.* *Mobilités Résidentielles, Territoires et Politiques Publiques*, Presses universitaires du Septentrion.

AVELINE, N. (2005) *Les marchés fonciers à l'épreuve de la mondialisation: Nouveaux enjeux pour la théorie économique et pour les politiques publiques*. Mémoire d'habilitation à diriger des recherches. Sciences de l'Homme et Société. Université Lumière - Lyon II.

AVELINE-DUBACH, N., T. LE CORRE, É. DENIS et C. NAPOLÉONE (2020) *Les futurs du foncier: modes d'accumulation du capital, droit de propriété et production de la ville*, in: Adisson, F., Barles, S., Blanc, N., Coutard, O., Frouillou, L., Rassat, F. (Eds.), *Pour la recherche urbaine*. CNRS Éditions, 313–335.

BADEV, A., T. BECK, L. VADO et S. WALLEY (2014) *Housing Finance Across Countries: New Data and Analysis*. Washington D.C., Banque mondiale,

BANNISTER, J. et N. FYFE (2001) "Fear and the City". *Urban Studies* 38, 807–813.

BANQUE MONDIALE (2017) *Growth for the Bottom 40 Percent The World Bank Group's Support for Shared Prosperity*. Independent Evaluation Group. Washington D.C. : Groupe Banque mondiale.

BANQUE MONDIALE (2021) *Consommation d'électricité (kWh par habitant) – Inde*. Données en ligne.

BECKER, J., JÄGER, J., B. LEUBOLT et R. WEISENBACHER (2010) *Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: A Regulationist Perspective*. *Competition & Change* 14, 225–247.

BENIT-GBAFFOU, C., S. FABIY et S. OWUOR (2006) « Le territoire contre le réseau? Fermetures de rues et nouvelles formes de gouvernance urbaine à Johannesburg, Nairobi et Ibadan ». *Flux* 4 (66-67), 19-38.

BERCEGOL, R., B. BON et K. LEVY (2021, à paraître) "À l'ombre des planteurs de tours. Nouveaux logements pour classes moyennes dans les périphéries des villes indiennes." *Revue Naqd*, no. 38/39, sous presse.

BERROU, J.-P., M. CLÉMENT, F. COMBARNOUS, D. DARBON, Y.-A. FAURÉ et É. ROUGIER (2019)

L'essor des classes moyennes dans les pays en développement et émergents: une étude comparative des enjeux d'identification, de caractérisation et de politiques publiques. Papiers de recherche, Agence française de développement.

BIRDSALL, N., C. GRAHAM, S. PETTINATO (2000)

Stuck in tunnel: Is globalization muddling the middle? Brookings Institution Working Paper No. 14.

BLAKELY, E.J., et M.G. SNYDER. (1997) *Fortress America: Gated Communities in the United States.* Washington: Brookings Institution.

BLANCO, G. A. (2016) "The Reality of Renting in Latin America and the Caribbean." *Rental Housing Wanted: Options for Expanding Housing Policy*, Banque Interaméricaine de Développement.

BODY-GENDROT, S. (2008) *The social control of cities? A comparative perspective.* Blackwell Publishers.

BOSC, S. (2007) "Les classes moyennes." *Problèmes politiques et sociaux*, no. 938-939,

BOURDIEU, P. (2000) *Les structures sociales de l'économie.* Paris : Seuil.

BRESSON, R. (2014) "Copropriétés difficiles, intervenir avant qu'il ne soit trop tard." *Urbanisme*, vol. Parc Privé des années 50-70, l'urgence du renouveau, no. Hors-Série n° 48.

BURTON, E., K. WILLIAMS et M. JENKS (1996) « The compact city and urban sustainability: conflicts and complexities ». In *The Compact City: A Sustainable Urban Form?*, 231-47.

CAPRON, G. (2006) *Quand la ville se ferme : quartiers résidentiels sécurisés.* D'autre part. Paris : Bréal.

CASTELLANI, F. et G. PARENT (2011) *Being "Middle-Class" in Latin America.* 305, OECD, Centre de Développement Centre.

CENTRE FOR POLICY RESEARCH (CPR) AND PRAYAS (ENERGY GROUP) (2017) *Trends in India's Residential Electricity Consumption.* <https://cprindia.org/news/6519>.

CESSOU, S. (2007) *Johannesburg. La fin de l'apartheid: et après?* Villes en mouvement.

CHALEARD, J.-L., M. BERGER et O. NINOT (2016) "Métropolisation et recompositions des espaces à dominante rurale à la périphérie des métropoles des Suds (Périsud)." *Revue Tiers Monde*, vol. HS, no. 2, 199-221

CHARMES, E. (2011) « Les gated communities: des ghettos de riches? » *La Vie des Idées*.

CHIPKIN, I. (2013) « Capitalism, City, Apartheid in the Twenty-First Century ». *Social Dynamics: A Journal of African Studies* 39 (2): 228-47.

CLAPHAM, D. F., W.A.V. CLARK, et K. GIBB (2012) *The Sage Handbook of Housing Studies.* Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

CLÉMENT, M. et E. ROUGIER (2015) "Émergence et classes moyennes en Asie de l'Est: mesures et enjeux." *Mondes en Développement*, vol. 1, 169.

COAKLEY, J. (1994) "The Integration of Property and Financial Markets." *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 26, no. 5, 697-713.

COLLIER, P. et A. VENABLES (2014) *Housing and Urbanization in Africa: Unleashing a Formal Market Process.* Banque mondiale.

COULIBALY, N. (2019) "Quel horizon pour les banques de l'habitat?" *Jeune Afrique*. Novembre.

COWAN, T. (2018) « The Urban Village, Agrarian Transformation, and Rentier Capitalism in Gurgaon, India ». *Antipode* 50 (5): 1244-66.

DASGUPTA, R. et S. GURURANI (2018) "Frontier Urbanism Urbanisation beyond Cities in South Asia." *Economic and Political Weekly*.

DE LA MAISONNEUVE, C. et DEK (2020) *Housing for all in India.* Economic Department Working Papers No. 1612. OCDE.

DE RICOLFIS, F. (2015) "Le fonds de garantie de l'accès sociale à la propriété (FGAS)." *Politique du logement*.

DEBOULET, A., et I. SALENSON (2016) *Repenser les quartiers précaires.* Études de l'AFD. Agence Française de Développement.

DEFAY, M., J.-P. SCHAEFER et C. TUTIN (2020)

Panorama international des dispositifs de location de logement avec option d'achat. Étude non publiée. Agence Française de Développement.

DEGOUTIN, S. (2008) «Le slogan 'gated community.'» *Cahiers des Amériques Latines*, no. 59, 17–39

DENIS, É. (2011) «La financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes et indiennes.» *Revue Tiers Monde*, vol. n°206, no. 2, 139–58.

DERVILLE, E. (2019) Inde: à Delhi, la pollution de l'air vire à la crise sanitaire. *Le Figaro*.

DUBEY, S. (2018) «Urban Transformations in Khora Village, NCR: A View from the 'Periphery' ». *Economic and Political Weekly*, 53 (12): 76-84.

DUHAU, E. (2003) «Politiques du logement et intégration au Mexique : de la promotion publique à la promotion immobilière privée.» *Cahier des Amériques Latines*, no. 44, 119–36.

DUPONT, V. (2003) «Pratiques résidentielles dans le parc de logements publics d'une grande métropole indienne : l'exemple des DDA flats de Delhi ». In *Dynamiques résidentielles dans les villes du Sud*, 21-36. Paris : Autrement.

DUPONT, V., et D. G HEUZE (2007) *La Ville en Asie du Sud. Analyse et mise en perspective.* Vol. 26. Collection Purusartha. EHESS.

DUPONT, V. (2017) «Un défi majeur des villes indiennes: l'accès à un logement convenable.» *Bulletin de l'association de géographes français. Géographies*, vol. 94, no. 94–1, 23–39.

DURAND-LASSERVE, A. (2006) « Informal settlements and the Millennium Development Goals: global policy debates on property ownership and security of tenure ». *Global Urban Development*, 2.

DUREAU, F., V. DUPONT, E. LELIÈVRE, J.-P. LÉVY et T. LULLE (2000) *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale.* Paris : Anthropos, IRD.

EASTERLY, W. (2001) «The Middle-Class Consensus and Economic Development.» *Journal of Economic Growth*, vol. 6, no. 4, 317–35,

EDWARDS, S. (2019). On Latin American Populism, and Its Echoes around the World. *Journal of Economic Perspectives* 33, 76–99.

FAWAZ, M., N. SAGHIEH et K. NAMMOUR (2014) « Housing, land and property issues in Lebanon: Implications of the Syrian refugee crisis. » Rapport pour ONU-Habitat et ONU-HCR.

GENESTE, P., C. HARBONN et J. JESTIN (2019) *Le sol social mexicain porte-t-il encore des communs? Ejidos et lotissements d'intérêt social dans la périphérie de Mexico.* Atelier étudiant, Agence Française de Développement et Sciences Po - Paris.

GERVAIS-LAMBONY, P. et E. DORIER-APPRILL (2007) *Vies citadines.* Mappemonde. Paris : Belin.

GERVAIS-LAMBONY, P. et F. DUFAUX (2010) « Justice... spatiale! » *Annales de géographie*, n° 665-666 (janvier): 3-15.

GOUX, D. et E. MAURIN (2012) *Les nouvelles classes moyennes.* Paris : Seuil.

HAILA, A. (1988) « Land as a Financial Asset: the Theory of Urban Rent as a Mirror of Economic Transformation ». *Antipode* 20, 79–101.

HARDING, A. et T. BLOKLAND (2014) *Urban theory: A critical introduction to power, cities, and urbanism in the 21st century.* Londres: Sage.

HARVEY, D. (1985) *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

HEALEY, P. (2012) The universal and the contingent: Some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices. *Planning Theory* 11, 188–207.

INEGI (2015) *Censo de población y vivienda.* Mexico: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía.

INEGI (2020) *Censo de población y vivienda.* Mexico: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía.

INEGI (2021) *Mortalidad. Defunciones por homicidios.* Mexico: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía.

JACOBS, S. (2006) « Sur l'Afrique du Sud post-apartheid et le devenir de la "nation arc-en-ciel" ». *Politique africaine*, L'Afrique du Sud : au-delà de l'arc-en-ciel, n° 103: 5-26.

JACQUIN, C. et G. CAPRON (2010) « De la gated community au lotissement géant mexicain, une version bon marché de la fermeture résidentielle. » *Cahiers des Amériques latines*, no. 59, 33–53.

JOHNSTON, L. (2001) « Crime, Fear and Civil Policing ». *Urban Studies* 38 (5-6): 959-76.

JORDAN, R. C. (2008) « Will the Bubble Burst? Some Subprime Lessons for Mexico, Latin America's Leader in Asset Securitization ». *The International lawyer* 42 (3): 1181-97.

KAHN, A. E. (1966) « The Tyranny of Small Decisions: Market Failures, Imperfections, and the Limits of Economics ». *Kyklos* 19 (1): 23-47.

KHARAS, H. (2010) *The emerging middle class in developing countries*, Working Paper No. n°285. OCDE Development Centre.

KRIJNEN, M. (2016) *The urban transformation of Beirut: an investigation into the movement of capital*. Thèse en géographie. Université de Gand.

KUTTY, N. K. (1996) « The impact of rent control on housing maintenance: A dynamic analysis incorporating European and North American rent regulations ». *Housing Studies* 11 (1): 69-88.

LANDMAN, K. et W. BADENHORST (2012) *The Impact of Gated Communities on Spatial Transformation in the Greater Johannesburg Area*. Report Series produced by the South African Research Chair in Development Planning and Modelling, School of Architecture and Planning, University of the Witwatersrand.

LAWRENCE, R. J. (1995) « Housing Quality: An Agenda for Research ». *Urban Studies* 32 (10): 1655-64.

LE DUFF, D., SCHAEFER, J.-P., et C. TUTIN (2021) La location-accession: quel potentiel pour améliorer l'accès au logement abordable? Retours d'expérience sur trois continents, Question de développement. Agence Française de Développement.

LEIBBRANDT, A. (2016) *Behavioral Constraints on Pricing: Experimental Evidence on Price Discrimination and Customer Antagonism*. SSRN Scholarly Paper N° 2897489. Social Science Research Network, Rochester, NY.

LE GOIX, R. (2003) « Les "gated communities" aux États-Unis. Morceaux de ville ou territoires à part entière? ». Thèse de géographie, Université Paris Panthéon-Sorbonne.

LE GOIX, R. (2005) « La dimension territoriale de la séparation sociale dans les « gated communities » en Californie du Sud. » *L'Information Géographique*, vol. 69, no. 4, 32–49.

LE GOIX, R. (2014) « Financiarisation, crise et prix immobiliers: le lotissement des promesses ». *Bulletin de l'Association de Géographes Français* 91 (2): 164-80.

LEFEBVRE, H. (1977) *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.

LEIBBRANDT, A. (2016) « Behavioral Constraints on Pricing: Experimental Evidence on Price Discrimination and Customer Antagonism ». SSRN Scholarly Paper ID 2897489. Rochester, NY: Social Science Research Network.

LEVY, J. P. et F. DUREAU (2002) *L'accès à la ville. Les mobilités spatiales en question*. Paris: L'Harmattan.

LEVY, K., S. SALAT et L. BOURDIC (2014) « Analyse critique des dynamiques et enjeu de l'urbanisation à Johannesburg ». *Cahiers des Ifre*, n° 1 (décembre): 32-40.

LEVY, K. (2018) *Une ville moyenne pour des classes moyennes ? Discours et acteurs de la fabrique urbaine. Une étude du cas de Johannesburg, un détour comparatif par New Delhi*. Thèse en aménagement et urbanisme. Université Paris Nanterre.

LOGAN, J. R. et H. L. MOLOTCH (1987) *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.

LOPEZ-SILVA, M. A., R. ABREU-LASTRA, A. SARACHO-MARTINEZ et A. PAULIN-HUTMACHER (2011) *Housing Finance in Mexico: Current State and Future Sustainability*. IDB-TN-287, Banque interaméricaine de développement.

LORRAIN, D. (2011) « La main discrète. » *Revue française de science politique*, vol. Vol. 61, no. 6, 1097–1122.

LOW, S. (2012) « A multi-disciplinary framework for the study of private housing schemes: integrating anthropological, psychological and political levels of theory and analysis ». *GeoJournal* 77 (2): 185-201.

MARCUSE, P. (1997) « The Enclave, the Citadel, and the Ghetto ». *Urban Affairs Review* 33 (2): 228-65.

MAROSI, R. (2017) « Could Your Family Live in 325 Square Feet? Life inside Mexico's 1 Million Mini-Casas ». *Los Angeles Times*, 2017.

MAROT, B. (2018) *Developing post-war Beirut (1990-2016): the political economy of "pegged urbanization"*. Thèse de doctorat en urbanisme et politiques urbaines. Université McGill, Montréal.

MAROT, B. (2018) « Growth politics from the top down: The social construction of the property market in post-war Beirut ». *City* 22, 324–340.

MAROT, B. (2019) « Rareté du foncier à Beyrouth: mythes et réalités ». *Le Commerce du Levant*. Novembre.

MAROT, B. (2020) *Diagnostic du secteur du logement au Liban*. Rapport publié, Agence Française de Développement et l'Institut Français du Proche Orient.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, (2017) *Housing affordability: a supply-side toolkit for cities*. Briefing note.

MOLOTCH, H. (1976) «The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place». *American Journal of Sociology* 82.

MOLOTCH, H. (1993) The Political Economy of Growth Machines. *Journal of Urban Affairs* 15, 29–53.

MONKKONEN, P. (2011) «The Housing Transition in Mexico: Expanding Access to Housing Finance.» *Urban Affairs Review*, vol. 47, no. 5, 672–95.

MORANGE, M. (2006) *La question du logement à Mandela-City, Ex-Port-Elizabeth*. Paris : Karthala.

MUSSET, A. (1991) *De l'eau vive à l'eau morte. Enjeux techniques et culturels dans la vallée de Mexico (XVIe-XIXe s.)*. Paris : Éditions Recherche sur les Civilisations.

OCDE (2015) *Estudios de políticas urbanas de la OCDE. México, transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda. Síntesis del estudio.*, in: OECD Urban Policy Reviews: Mexico – Transforming Urban Policy and Housing Finance. OCDE, Paris.

OCDE (2021) «Pierre par pierre: bâtir de meilleures politiques du logement». Rapport publié.

ONU-HABITAT (2011) *Housing Finance Mechanisms in Mexico*. Rapport publié.

ONU-HABITAT (2018) *Vivienda y ODS En México*. Rapport publié.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (2017) *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2016: changement climatique, agriculture et sécurité alimentaire*. Rapport publié.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (2013) *Au Liban, la réforme tant attendue des retraites est en vue*. Document en ligne.

PARBY, J.I., N.L. GRACIA, D.R. MASON, S.V. LALL et B. DASGUPTA (2015) *Bilan du secteur du logement en Afrique subsaharienne: défis et opportunités*. Rapport publié. Banque mondiale.

PASTERNAK, S. et C. D'OTTAVIANO (2016) «Rental housing in Brazil: limitations and perspectives.» *Rental housing wanted: options for expanding housing policy*, Banque Interaméricaine de Développement.

PAULAIS, T. et I. BIGOURDAN (2014) «Bâtir de nouvelles politiques de l'habitat avec le secteur privé.» *ID4D - Le média du développement durable*.

PEPPERCORN, I.G. et C. TAFFIN (2013) *Rental housing: Lessons from international experience and policies for emerging markets*, *Directions in development. Finance*. Washington: Banque mondiale.

PERIN, C. (1977) *Everything in Its Place: Social Order and Land Use in America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

PERRIN, M. (2013) « La territorialisation de l'habiter, ou l'affirmation progressive des intérêts et pouvoirs habitants dans la géographie et la gouvernance urbaines : espace et démocratie aux Etats-Unis d'Amérique, au Brésil et en Afrique du Sud (XIXe - XXIe siècles) ». Thèse de géographie. Université de Grenoble.

PIKETTY, T. (2013) *Le capital au XXIe siècle*. Paris : Éditions Points.

PIKETTY, T. (2019) *Capital et idéologie*. Paris : Éditions du Seuil.

PINGLO, M. E., et al. (2016) *World Bank Group Support for Housing Finance. An IEG Learning Product*. Independent Evaluation Group. World Bank Group

PUGH, C. (1995) "The Role of the World Bank in Housing." *Housing the Urban Poor, Policy and Practice in Developing Countries*. Londres: Zed Books.

RAVALLION, M. (2010) The Developing World's Bulging (but Vulnerable) Middle Class. *World development* 38, 445-454.

RIBARDIERE, A. et J-F VALETTE (2021, en publication) "Accès au logement et intégration à la ville : les ensembles résidentiels de la périphérie de Mexico".

RENARD, V. (2003) *Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers*, in: *Villes et Économie*. Paris: La Documentation française.

RODRIG, D. (2020) "Why does globalization fuel populism? economics, culture, and the rise of right-wing populism", *NBER Working Paper No. 27526*. Washington D.C.: The National Bureau of Economic Research.

RONCAYOLO, M. (1972) « La division sociale de l'espace urbain : méthodes et procédés d'analyse ». *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n° 395-396: 5-20.

ROUGÉ, L. (2005) Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain? Université Toulouse I - Le Mirail, Toulouse.

SANCHEZ, T. W., R. E. LANG et D. M. DHAVALA (2005) « Security versus Status? » *Journal of Planning Education and Research* 24 (3): 281-91.

SANDHU, K. (2013) "Formal Housing Finance Outreach and the Urban Poor in India." *International Journal of Housing Markets and Analysis*, vol. 6, no. 3, 269-83.

SARDA, P. (2014) *Loger les plus modestes : l'expérience du promoteur indien. Secteur Privé & Développement - Le blog de Proparco*.

SCHELLING, T. C. (1971) « Dynamic models of segregation ». *The Journal of Mathematical Sociology* 1 (2): 143-86.

SCHWARTZ, H. et L. SEABROOKE (2009) *The Politics of Housing Booms and Busts*. New York: Palgrave Macmillan.

SEN, A. (2000) *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*. Paris: Odile Jacob.

SENGUPTA, U. (2013) "Affordable Housing Development in India: A Real Deal for Low-Income People?" *International Development Planning Review*, vol. 35, no. 3.

SHILLER, R. (2008) "Robert Shiller on the Ownership Society." *Newsweek*. Octobre.

SILVERMAN, E. B. et J. DELLA-GIUSTINA (2001) « Urban Policing and the Fear of Crime ». *Urban Studies* 38 (5-6): 941-57.

SRIDHAR, K. S. (2010) « Determinants of City Growth and Output in India ». *Review of Urban & Regional Development Studies* 22 (1): 22-38.

TAWA LAMA-REWAL, S. (2014) « La ville : urbanisation, urbanisme, cidadinité ». In *L'Inde contemporaine*, 265-90. Paris : Fayard.

TIWARI, P., J. RAO et J. DAY (2016) *Development paradigms for urban housing in BRICS countries*. Londres: Palgrave Macmillan.

TOPALOV, C. (1973) *Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris : Éditions Mouton.

UNEP (2020) « Les émissions du secteur du bâtiment ont atteint un niveau record, mais la reprise à faible intensité de carbone après la pandémie peut contribuer à transformer le secteur, indique un rapport de l'ONU », Communiqué de presse.

VALETTE, J-F. (2019) "Mobilités et ancrages résidentiels dans les colonies populaires de Mexico : une dimension de la maturation des périphéries." *Annales de Géographie*, no. 725, 64–99.

VESELINOV, E., M. CAZESSUS et W. FALK (2007) "Gated communities and spatial inequality". *Journal of Urban Affairs* 29 (2): 109-27.

VORMS, B. (2014) "Vers un Monde de propriétaires? Politique du logement et statuts d'occupation en France et à l'étranger." *Revue d'économie Financière*, vol. 3, no. 115, 69–86.

VORMS, B. (2015) "Accession à La propriété." *Politique du logement*.

ZERAH, M-H. (2003) "Dix ans de libéralisation de l'économie indienne : les effets limités de la gouvernance dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en ville." *Autrepart*, vol. n° 27, no. 3, 91–106.

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD).

Avec un catalogue de plus de 1 000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr

Pour un monde en commun.

Directeur de publication Rémy Rioux

Directeur de la rédaction Thomas Mélonio

Dépôt légal 2^e trimestre 2022

ISSN 2492 - 2846

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

Conception et réalisation AFD

Imprimé par le service reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications :

<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>