

# Papiers de recherche

## **Auteurs**

Bruno Marot

Karen Levy

Irène Salenson

Jean-François Valette

## **Coordination**

Irène Salenson (AFD)

Les politiques  
du logement  
dans les Suds  
(2/2) : quelles  
alternatives à  
l'endettement  
des ménages ?



# 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 : quelles alternatives à l'endettement des ménages ?**

### **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

#### **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**

Seconde partie d'une étude en deux volets sur les politiques de l'habitat dans les pays à revenu intermédiaire, ce papier de recherche explore les alternatives aux programmes d'accession à la propriété pleine et individuelle (via un crédit immobilier). Dans le champ d'action des politiques publiques, ces alternatives peuvent aller de la mise en œuvre des formes d'accès à la propriété plus inclusives (autoconstruction partielle et encadrée, coopératives, foncier solidaire, etc.) à la relance des marchés locatifs privés et au développement du logement locatif social. La mise en discussion des objectifs et outils des politiques de l'habitat se situe au cœur des débats théoriques et opérationnels contemporains sur la circulation et l'hybridation des modèles et des instruments d'action publique.

### **Mots-clés**

Logement abordable, logement social, logement locatif, habitat, foncier solidaire, coopératives, crédit immobilier, financiarisation, classes moyennes, ségrégation, parcours résidentiel, pays à revenu intermédiaire.

### **Remerciements**

Les auteurs souhaitent remercier Chloé Latronico et Jeanne Clément, chargées de recherche à l'AFD, pour leur appui dans la réalisation de cette recherche.

### **Classification JEL**

G21, H11, H54, O21, R21, R31

### **Version originale**

Français

### **Acceptée**

Avril 2022

**Abstract**

As the second section of a policy study on housing policies in middle-income countries, this research paper explores alternatives to full and individual homeownership programmes. These options for public policy cover a range of solutions from the implementation of more inclusive home ownership schemes (partial and supervised self-building practices, cooperatives, community land trusts, etc.) to the revitalization of private rental markets and the promotion of social rental housing schemes. Discussing the goals and tools of public housing policy takes also part of contemporary theoretical and technical debates about the transfer and hybridization of policy models.

**Keywords**

Affordable housing, social housing, rental housing, community land trusts, cooperatives, homeownership credit, financialisation, middle classes, segregation, residential trajectory, middle-income countries

<b>Introduction.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Réformer les politiques publiques du logement : prérequis et circulation des « bonnes pratiques » .....</b>	<b>9</b>
1.1 Une série de prérequis à la fabrication de nouvelles politiques du logement .....	9
1.2 La circulation des politiques du logement abordable : enjeux théoriques et défis opérationnels.....	11
1.2.1. Les transferts d'instruments d'action publique : des processus techniques et politiques complexes.....	11
1.2.2. Les DROM-COM pour étudier les transferts des politiques du logement.....	13
<b>2. Repenser l'accès à la propriété immobilière : de l'inclusion des ménages vulnérables à l'expérimentation des communs urbains.....</b>	<b>16</b>
2.1 Les filières d'accès à la propriété « par le bas » : régularisation des titres fonciers et autoconstruction encadrée.....	16
2.1.1. Fournir des titres de propriétés aux habitants des quartiers informels : la reconnaissance critiquée d'une propriété « de fait » .....	16
2.1.2. Les programmes d'autoconstruction, d'extension et de réhabilitation encadrées.....	17
2.2 Les communs urbains : le dépassement de la propriété privée pleine et individuelle .....	19
2.2.1. Les grands principes des communs.....	19
2.2.2. Coopératives et foncier solidaire : les instruments des communs urbains.....	19
<b>3. La revitalisation des marchés locatifs privés : une priorité pour les politiques publiques.....</b>	<b>21</b>
3.1 Des marchés locatifs pluriels, segmentés et peu organisés .....	21
3.1.1. Le rôle central des marchés locatifs informels.....	22
3.1.2. Des marchés locatifs formels sous pression.....	23
3.2 Obstacles et risques pour le développement du secteur locatif formel.....	25
3.2.1. Un cadre juridique souvent défaillant pour l'immobilier locatif.....	25
3.2.2. Une rentabilité locative peu attractive .....	26
3.3 Des instruments légaux, financiers et fiscaux pour relancer et structurer le secteur locatif formel .....	28
3.3.1. Un cadre juridique clair, stable et équilibré.....	28
3.3.2. Des dispositifs de soutien à l'offre et à la demande.....	29

<b>4. Le logement locatif social: un tremplin pour les trajectoires résidentielles .....</b>	<b>33</b>
4.1. L'essor du secteur locatif social au XXème siècle .....	33
4.2. Des modèles de logement locatif social en mutation.....	34
4.2.1. Quel ciblage et quel(s) rôle(s) pour le LLS ?.....	34
4.2.2. Quelles modalités de financement ? .....	36
4.2.3. Quel système d'acteurs et quels mécanismes de production et gestion locative ? .....	38
4.2.4. Quelle adaptation des formes d'habitat aux modes d'habiter?.....	40
<b>Conclusion.....</b>	<b>40</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>42</b>

# Introduction

La massification des dispositifs d'accès aidée et bancarisée à la propriété met en lumière la place généralement limitée des autres filières de production de logements dans l'action publique des pays à revenu intermédiaire. Le droit au logement y reste encore, dans bien des cas, perçu comme un droit à la propriété pleine et individuelle. Le papier de recherche sur « les politiques du logement dans les Suds (1/2) : la promotion de la propriété immobilière individuelle et ses limites » souligne les paradoxes de ces filières classiques d'accès à la propriété. Les politiques mises en place ces quatre dernières décennies présentent un certain nombre d'acquis, avec notamment la fabrication de masse de logements dans le secteur formel dans un contexte de déficit quantitatif et de la constitution de classes moyennes émergentes. Les limites en sont toutefois nombreuses, avec un endettement massif et pas toujours soutenable des acquéreurs, des conditions d'accès socialement peu inclusives, une qualité toute relative des logements, et un certain nombre d'impacts négatifs en termes de creusement des inégalités, de mixité sociale ou d'étalement urbain. En somme, si l'accès bancarisé à la propriété individuelle constitue une pièce essentielle de la boîte à outils de l'action publique en faveur de l'habitat, les dispositifs analysés dans cette recherche ne peuvent prétendre offrir des solutions de logement adaptées à tous, en particulier les ménages plus modestes, et contribuer à bâtir un modèle compact de développement urbain en phase avec les

objectifs d'atténuation ou d'adaptation ou réchauffement climatique.

La priorité dans les pays à revenu intermédiaire est aujourd'hui d'élargir le « puzzle des politiques du logement » (Defay *et al.*, 2020) et de mieux intégrer et coordonner les interventions dans le secteur de l'habitat avec l'ensemble des politiques urbaines sectorielles – au premier rang desquelles celles relatives à la mobilité. Une diversification des filières de production de logements, et donc de l'offre disponible sur les marchés, permettrait aussi de mieux répondre, quantitativement et qualitativement, aux préférences et aux aspirations de l'ensemble de la population, notamment aux besoins des 40% des ménages les plus modestes – aussi appelés « bottom 40% » (Banque mondiale 2017) – qui ne sont pas éligibles au crédit bancaire. Une offre de logements plus diversifiée et adaptée aux spécificités des territoires (centres-villes, quartiers péri-centraux, périphéries, etc.) faciliterait également la construction de parcours résidentiels ascendants<sup>1</sup>, contribuerait à un fonctionnement plus équilibré des marchés fonciers et immobiliers résidentiels, et permettrait l'adoption de modèles d'urbanisation plus soutenables. Elle participerait en outre à l'émergence de « sociétés post-propriétaires » (Le Rouzic, 2019, 2021) où les statuts d'occupation comme les régimes de propriété deviennent pluriels.

Second volet de l'étude commandée par l'Agence Française de Développement sur les politiques de l'habitat dans les Suds, ce

---

<sup>1</sup> 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).



papier de recherche explore les stratégies et les instruments d'action publique capables d'opérationnaliser cette diversification des filières de production de logements abordables. En d'autres termes, ce sont les prérequis, les objectifs, et les dispositifs très concrets d'une réforme souhaitable des politiques du logement qui sont ici mis en débat. Cette mobilisation d'approches, de programmes et d'outils complémentaires de production d'habitat abordable, expérimentés sur différents continents, se fait par ailleurs à l'aune des discussions contemporaines sur la circulation et les conditions de transfert et d'hybridation des politiques publiques d'un pays à un autre. Pour constituer un panorama non-exhaustif des solutions, cette recherche continue de s'appuyer sur cinq cas d'études privilégiés (Afrique du Sud, Inde, Jordanie, Liban et Mexique) tout en allant mobiliser les programmes et les expériences menés dans d'autres pays à revenu intermédiaire, mais également dans certains départements, régions et collectivités d'outre-mer français (DROM-COM). Les dispositifs d'action publique identifiés dans cette étude ont ainsi vocation à nourrir la réflexion des acteurs locaux, nationaux et internationaux de l'habitat, souhaitant faire monter en puissance, des filières complémentaires et durables de production de logements abordables.

Ce papier de recherche se divise en quatre parties :

- La première partie revient sur les principaux prérequis devant guider une réforme des politiques publiques du logement et sur les débats théoriques

et opérationnels portant sur la transférabilité des modèles et des instruments d'action publique. Elle s'intéresse également à certains dispositifs de logements abordables mis en œuvre dans les DROM-COM pour enrichir le dialogue sur la circulation et l'hybridation de ces instruments.

- La seconde partie passe en revue plusieurs filières complémentaires d'accès à la propriété, plus sécurisées et inclusives, qui sont susceptibles de venir enrichir la gamme des outils des politiques du logement. Elle met notamment en avant les filières d'accès dites « par le bas » (régularisation de titres fonciers, autoconstruction partielle et encadrée, etc.), ainsi que les solutions apportées par les communs urbains (coopératives, foncier solidaire, etc.) qui dépassent le régime de la propriété résidentielle pleine et individuelle.
- La troisième partie montre pourquoi la revitalisation des marchés locatifs privés est une priorité essentielle de la diversification des politiques du logement dans les Suds. Elle identifie notamment une série de dispositifs légaux, financiers, réglementaires et fiscaux capables d'opérationnaliser cette relance.
- La quatrième et dernière partie explore enfin les dispositifs existants de logement locatif social (LLS), ainsi que les principaux enjeux à prendre en compte pour en expérimenter de nouvelles filières pilotes dans d'autres pays à revenu intermédiaire.

# 1. Réformer les politiques publiques du logement : prérequis et circulation des « bonnes pratiques »

La mise en place des instruments d'action publique présentés dans ce papier nécessite, dans la majorité des cas, une large réforme des politiques du logement, et parfois une remise en cause de leur approche, dont les principaux prérequis sont identifiés dans cette première partie. Aussi, le transfert de dispositifs techniques et financiers et d'éventuelles bonnes pratiques nécessite d'avoir en tête quelques éléments théoriques et opérationnels sur les conditions de leur réussite, et parfois de leur échec.

---

## 1.1 Une série de prérequis à la fabrique de nouvelles politiques du logement

---

Les politiques publiques sont appelées à jouer un rôle essentiel pour organiser et accompagner, directement et indirectement, la diversification des systèmes nationaux et locaux de production du logement. Les instruments légaux, financiers, fiscaux, réglementaires ou opérationnels des États et des collectivités représentent des leviers essentiels pour agir sur les stratégies, les comportements et les décisions, notamment économiques, des ménages d'une part, et des différents acteurs du financement et de la production du logement, d'autre part. Ces derniers sont habituellement regroupés en trois grandes catégories : les acteurs publics ; les acteurs privés ; et les acteurs coopératifs, associatifs et mutualistes (Arnaud, 1990).

À cet égard, réformer les politiques publiques du logement requiert une série de mutations dans la philosophie et la fabrique même des instruments d'action publique. Alors que le tournant néolibéral des années 1980 a fortement fait évoluer les cadres de pensée, les objectifs et les outils d'intervention des États dans le secteur de l'habitat, l'enjeu est aujourd'hui de constituer une action publique globale, capable de diversifier l'offre de logements et intégrée aux autres volets sectoriels des politiques urbaines (mobilité, environnement, développement économique, etc.). Cette transformation requiert au moins sept principes pour l'action publique.

1. Il s'agit d'affirmer que le logement est un droit humain avant d'être une marchandise ou un actif financier, et que sa valeur d'usage et sa « fonction sociale » doivent prévaloir sur sa valeur d'échange, conformément au texte des Objectifs de Développement durable ou du Nouvel Agenda Urbain de Quito (2016)<sup>2</sup>. Or dans la plupart des pays, l'objectif social est passé au second rang, les secteurs de l'immobilier résidentiel et de la construction étant promus comme vecteurs fondamentaux de croissance économique et de création d'emplois. En effet, la primauté accordée aux objectifs économiques et financiers visait à encourager la constitution d'un capital pour les accédants, la bancarisation des ménages modestes, et le développement de la dette privée et des marchés financiers locaux. De plus, des objectifs environnementaux doivent désormais être intégrés aux politiques du logement, tant sur les questions de performance énergétique des bâtiments que de consommation et d'artificialisation du sol.

---

<sup>2</sup> Les principaux accords en la matière sont l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, l'Objectif du Développement Durable n°11.1 des Nations Unies, la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains (Habitat I) de 1976, la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains (Habitat II) de 1996, et la Déclaration de Quito sur les villes et les établissements humains viables pour tous (Nouveau Programme pour les Villes) (Habitat III) de 2016.

2. L'action publique doit intervenir sur l'ensemble de la chaîne de valeur du logement (terrains, financement, construction, réhabilitation, gestion et entretien, etc.) et plus généralement sur les grands mécanismes de développement urbain. Elle peut combiner des interventions directes et indirectes des pouvoirs publics sur les marchés fonciers et immobiliers en s'appuyant sur des outils réglementaires, légaux, financiers, fiscaux, institutionnels, organisationnels et opérationnels (sécurisation juridique et viabilisation du foncier, constitution de réserves foncières, règlements d'urbanisme, droit de la construction, etc.).

3. Les filières publiques et privées de production du logement doivent être diversifiées afin de prendre en compte la pluralité de la demande sur des marchés du logement qui, au sein même des pays, varient grandement entre métropoles, villes intermédiaires et zones rurales ; mais également, à l'échelle intra-urbaine, entre les centres urbains et les territoires périphériques. En accord avec le principe de subsidiarité, les réponses et les outils doivent être adaptés à l'échelle territoriale, dans le cadre de politiques du logement décentralisées pilotées avec ou par les collectivités locales.

4. Les acteurs de l'habitat (publics, privés, société civile) peuvent nouer des partenariats, à l'échelle nationale comme locale : en amont, pour choisir, concevoir et cibler les dispositifs, et en aval, dans la mise en œuvre et la gestion de ces dispositifs. Cette approche permet de faire évoluer les pratiques des acteurs « classiques » existants, mais également de favoriser l'émergence de nouveaux acteurs comme les associations, coopératives ou groupements mutualistes, ou encore les opérateurs privés à but lucratif limité.

5. L'action publique doit comprendre la production d'une offre neuve et la reconfiguration du parc de logements existant.

6. Des circuits de financement réguliers et abondants, publics comme privés, doivent être mis en place, afin d'assurer le bon fonctionnement des différentes filières de production à moyen et long termes. Ces circuits doivent privilégier, d'une part, l'accès à des emprunts bancaires sur du long terme et à des taux d'intérêt bas, et, d'autre part, l'accès à des financements publics ciblés et à fort effet de levier (Arnaud, 1990 ; Buckley *et al.*, 2016 ; Paulais et Bigourdan, 2014). Les circuits de collecte et de transformation de l'épargne populaire et des diasporas sont par exemple des sources de financement intéressantes à mobiliser. De même, un rééquilibrage doit être opéré, dans la fabrique des politiques publiques, entre les instruments financiers de soutien à la demande (subventions aux bénéficiaires ou avantage de taux, mise à disposition de garanties bancaires, exemptions fiscales), prédominants ces dernières décennies dans le cadre des politiques d'accession aidée ; et les instruments de soutien à l'offre (subventions aux producteurs, crédits bonifiés, exemptions fiscales, règles d'urbanisme dérogatoires), destinés aux maîtres d'ouvrage, afin d'organiser une production pérenne et diversifiée de logements abordables (Hoorens, 2014 ; Schaefer et Taffin, 2006).

7. Il est nécessaire de disposer d'une meilleure connaissance du fonctionnement des marchés de l'habitat à l'échelle nationale comme locale et donc de collecter et produire des données, tant quantitatives que qualitatives. Autrement dit, le renforcement et l'expérimentation de filières de production de logements diversifiées nécessitent une compréhension fine, spatialisée et en temps réel des réalités de l'offre foncière et immobilière et de la demande en logements pour calibrer au mieux les instruments d'action publique. Ainsi, la création d'outils d'observation des marchés fonciers et immobiliers (observatoires du logement, départements dédiés au logement dans les organismes statistiques nationaux, cadastre et parcellaire, expertises intermédiaires cartographiées, etc.) apparaît primordiale pour

comblent le déficit d'information économique et réduisent l'opacité qui contribue au développement des pratiques spéculatives. Des structures comme Hofinet et le Centre for Affordable Housing Finance in Africa (CAHF) contribuent à la disponibilité et à la circulation d'informations économiques au niveau international. Au niveau local, régional, national, cette démarche peut s'appuyer sur le travail des nombreux observatoires urbains qui existent à travers le monde. ONU-Habitat (2021) en recense 374, dont 102 en Amérique latine et dans les Caraïbes, 36 en Afrique, et 18 au Moyen-Orient. Ces outils ont en outre vocation à faciliter l'évaluation des politiques publiques. Ces dernières, si elles sont élaborées localement, peuvent s'inspirer des modèles et des bonnes pratiques expérimentés dans d'autres pays, à revenu intermédiaire ou élevé, en matière de production et d'accès au logement abordable. Ce transfert d'instruments d'action publique est néanmoins un processus complexe et exigeant.

---

## 1.2 La circulation des politiques du logement abordable : enjeux théoriques et défis opérationnels

---

La circulation des modèles urbains et des politiques d'urbanisme est une thématique récurrente des travaux de recherche sur l'histoire et le développement des villes aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles (Lemaire et al., 2020 ; Peyroux, 2016 ; Peyroux et Sanjuan, 2016). Le premier papier de recherche sur les politiques de logement a ainsi montré à quel point la diffusion de politiques du logement inspirées par l'idéologie capitaliste néolibérale depuis les années 1980, a transformé l'accès à la propriété privée pleine et individuelle en une norme dans les pays à revenu intermédiaire (PRI). Cette question de la circulation des politiques publiques se pose dès lors que l'on souhaite identifier des instruments d'action publique susceptibles de contribuer à une réforme des politiques de l'habitat visant à diversifier les filières de production du logement.

La littérature en sciences sociales montre que la circulation des modèles pose des questions théoriques et offre de multiples défis opérationnels. Il s'agit ici de comprendre les mécanismes et les conditions de réussite des transferts d'un pays à revenu intermédiaire à un autre, dans une logique de diffusion « sud-sud », mais également du transfert de solutions techniques ou financières d'un pays à revenu élevé vers un pays à revenu intermédiaire, dans une logique « nord-sud » et « sud-nord ». Pour nourrir cette réflexion, notre démarche propose de faire un détour par la manière dont des politiques publiques du logement élaborées pour la France hexagonale sont transférées, et le cas échéant transformées, dans les départements et régions d'Outremer, et les collectivités d'Outremer, DROM-COM<sup>3</sup>, dont les contextes économiques, sociaux et culturels sont parfois proches de ceux observés dans les pays à revenu intermédiaire.

### 1.2.1. Les transferts d'instruments d'action publique : des processus techniques et politiques complexes

La littérature scientifique souligne à quel point les transferts de politiques publiques sont des « processus complexes de réinterprétation et d'adoption sélective » (Darbon et Proveni, 2018) susceptibles de mobiliser des objets et des acteurs divers et de se réaliser par des mécanismes variés. Les instruments et les pratiques d'action publique transférés sont des constructions sociales qui reflètent les normes et les représentations institutionnelles, culturelles et économiques du pays où, et de l'époque à laquelle, ils sont élaborés. Ainsi, si ces

---

<sup>3</sup> Les départements et régions d'outre-mer regroupent la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte. Les collectivités d'outre-mer rassemblent, elles, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon.

transferts apparaissent comme des procédures techniques, ce sont en réalité des processus éminemment politiques. Le rapport collectif à l'État, la conception de son rôle dans l'organisation du marché, les paradigmes dominants de l'action publique, la perception du recours au secteur privé, celle du logement social ou du logement collectif, ou encore le rapport à la terre et à la propriété sont autant de paramètres capables de peser, d'un pays à un autre, sur la pertinence et l'acceptabilité des solutions techniques à transférer. Les transferts sont également des processus très politiques en raison de leur capacité à faire évoluer les modes de penser et de faire dans les pays importateurs, et de transformer les systèmes d'acteurs et leurs hiérarchies de pouvoir (Delpeuch, 2009 ; Russeil, 2019), y compris dans le secteur de l'habitat.

La complexité des transferts de politiques publiques tient en outre aux différents profils des acteurs individuels et collectifs impliqués dans ces processus de transaction et de négociation (Darbon et Provini, 2018). La littérature distingue d'abord, d'une part, les acteurs émetteurs (ou exportateurs) dont les dispositifs et les pratiques sont sources d'inspiration ou d'imitation ; et, d'autre part, les acteurs receveurs (ou importateurs) qui ont vocation à s'approprier et à mettre en œuvre les solutions transférées (Delpeuch, 2009). Elle souligne aussi la place prise par des acteurs intermédiaires qui jouent un rôle actif dans la diffusion des solutions. C'est le cas par exemple des institutions internationales (ONU-Habitat), des bailleurs de fonds multilatéraux (Banque mondiale, Banque asiatique de développement, Banque interaméricaine de développement, etc.) et bilatéraux (AFD, GIZ, KfW, USAid, etc.), des organisations non-gouvernementales et des réseaux de recherche ; c'est également le cas, à un niveau plus individuel, d'opérateurs ou de techniciens qui travaillent dans ces institutions ou dans des organismes étatiques (ministères, agences spécialisées, etc.) et des collectivités territoriales (Delpeuch et Vassileva 2013 ; Fouilleux et Balié 2009 ; Léoba 2014). Ces acteurs supranationaux jouent un rôle essentiel dans la diffusion « à l'échelle internationale des façons identiques d'appréhender, de définir et de traiter les problèmes publics » (Delpeuch 2009).

Les travaux de recherche distinguent généralement deux catégories de transferts de politiques publiques : les transferts verticaux et les transferts horizontaux. Les premiers font référence à des transferts « imposés par un pouvoir extérieur » dans le cadre de contextes coloniaux ou d'occupation militaire, ou de la mise en place, lors de l'apport de ressources financières, de mécanismes de conditionnalité par des bailleurs internationaux ou des institutions supranationales (Delpeuch, 2008 ; Delpeuch et Vassileva, 2013 ; Fouilleux et Balié, 2009 ; Hassenteufel, 2019). À titre d'exemple, la Bulgarie a dû lancer, dans les années 1990, une succession de réformes de décentralisation pour bénéficier des aides de l'Union européenne. A contrario, les transferts horizontaux sont volontaires et laissent davantage le choix, au pays ou à l'acteur receveur, des solutions d'action publique à importer. La littérature identifie, dans les modèles de transferts horizontaux, les processus de *traduction* dans lesquels les receveurs répliquent des dispositifs extérieurs sans en altérer les principes et les outils. C'est le cas par exemple de la diffusion du modèle uruguayen de coopérative d'habitat dans de nombreux pays latino-américains. Les études disponibles soulignent également la différence avec les processus d'*hybridation* pour lesquels les acteurs receveurs adaptent les mécanismes d'un dispositif importé aux référentiels institutionnel, socio-économique ou culturel locaux et, le cas échéant, aux dispositifs existants (Delpeuch, 2008, 2009 ; Hassenteufel, 2019). La mise en place en Afrique du Sud d'une politique de logement locatif social inspirée de modèles canadiens et européens en constitue un exemple parlant.

Si les instruments d'action publique sont transformés dans les deux cas, les processus d'hybridation vont plus loin et conduisent parfois, dans une approche de co-construction

avec l'acteur émetteur, à la réappropriation des dispositifs et à la création de nouveaux modèles. Cette hybridation est présentée comme l'une des clés de l'acceptabilité et du succès de n'importe quel transfert de politique publique (Landel, 2011). Elle nécessite généralement la mobilisation des élus et la mise en place d'un échange entre pairs (fonctionnaires, experts, techniciens, etc.), mais également son pilotage direct par les entités importatrices du dispositif avec, le cas échéant, la mise en place d'activités de formation continue (renforcement des capacités) (Delpeuch et Vassileva, 2013). Ce dernier élément est primordial car, dans certains pays à revenu intermédiaire, les collectivités territoriales, mais également les services de l'État, ne bénéficient que de moyens techniques et financiers limités. Les travaux de recherche de Thierry Delpeuch (2009) montrent que d'autres facteurs peuvent influencer les processus d'appropriation et d'hybridation, notamment :

- la connaissance de l'instrument de politique publique dans le champ professionnel et son adéquation avec les textes internationaux de référence (Nouvel Agenda Urbain, Accord de Paris sur le Climat, etc.) ;
- les proximités géographiques, linguistiques et culturelles entre le receveur et l'émetteur ;
- l'existence de relations techniques préalables entre les deux entités et la présence de représentants de l'entité exportatrice dans le cadre de programmes de coopération ;
- ou encore la compatibilité de la solution transposée avec les structures législatives et institutionnelles du pays d'accueil et sa cohérence avec les politiques existantes.

Il n'est par ailleurs pas rare d'observer un apprentissage croisé lors des transferts : c'est l'occasion pour les entités exportatrices de questionner et de perfectionner leurs solutions d'action publique (Delpeuch, 2008). C'est notamment le cas lors de transferts « sud-sud », par exemple entre des pays comme le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud, où les points communs observés dans les contextes d'intervention et les défis à traiter facilitent une démarche commune de réflexion et d'identification des bonnes pratiques en matière de développement urbain.

Les degrés et les formes d'hybridation des instruments transférés, que ce soit lors de processus « sud-sud » ou « nord-sud », façonnent pour beaucoup les caractéristiques et l'efficacité des nouvelles politiques mises en place, mais également les systèmes d'acteurs locaux. Des échecs sont parfois observés dans les transferts, le plus souvent lorsqu'ils sont « verticaux », et les raisons sont multiples. Une organisation insuffisante du transfert peut générer des « blocages cognitifs » et des blocages institutionnels qui limitent l'implication des acteurs techniques de l'entité importatrice et conduisent à une faible réappropriation des instruments (Delpeuch, 2008 ; Hassenteufel et Maillard, 2013). Ces difficultés, voire ces échecs, sont aussi plus simplement liés au caractère inapproprié et à la faible légitimité d'un dispositif au regard des enjeux et du contexte institutionnel, socio-économique et culturel du pays receveur (informalité de l'économie et des marchés du logement, impossibilité de connaître le revenu des ménages, etc.) (Arnott 2008 ; Koop et Amilhat-Szary, 2011)<sup>4</sup>. C'est par exemple le cas en Jordanie où une caisse de refinancement des crédits hypothécaires, créée avec le soutien de la Banque mondiale, n'a pu réellement développer son activité (Ababsa, 2020).

## 1.2.2. Les DROM-COM pour étudier les transferts des politiques du logement

---

<sup>4</sup> Les transferts de politiques agricoles européennes ou l'introduction de programmes d'économie sociale et solidaire dans certains pays d'Afrique illustrent par exemple cette tendance (Baron, 2007 ; Fouilleux et Balié, 2009), tout comme, plus proche des problématiques abordées dans cet ouvrage, la mise en place de politiques de développement territorial au Maghreb dans les années 2000 (Koop et al. 2010 ; Koop et Amilhat-Szary, 2011), ou les projets de relogement des communautés marronnes en Guyane (Léobal, 2014).

Les cas des DROM-COM et de la Nouvelle-Calédonie sont particulièrement intéressants pour comprendre les mécanismes d'hybridation à l'œuvre dans les processus de transfert de politiques publiques, en particulier celles relatives au logement. Ces espaces ultramarins, qui regroupent plus de 2,7 millions d'habitants, peuvent être perçus comme des « territoires de capitalisation » (voir Encadré 1 ci-après), où la circulation d'instruments métropolitains d'action publique est, d'un point de vue méthodologique comme de leurs contenus et de leurs acteurs, riche d'enseignements pour étudier des processus similaires à l'échelle transnationale. L'article 73 de la Constitution française autorise les DROM-COM<sup>5</sup> à procéder à des adaptations législatives et à hybrider les instruments d'action publique de droit commun en fonction des spécificités de leurs territoires. Cette disposition d'exception leur permet de définir des normes particulières en termes de réglementation, de fiscalité et d'application des lois, dans le cadre de leurs compétences, y compris en matière d'habitat. Cette capacité à transformer et expérimenter des politiques publiques est encore plus affirmée en Nouvelle-Calédonie qui, engagée dans un processus d'autodétermination depuis 1988<sup>6</sup>, possède un statut de collectivité *sui generis* lui conférant une autonomie institutionnelle poussée et toutes les compétences d'un État souverain, hormis dans les domaines régaliens.

#### **Encadré 1 : Les DROM-COM, des « territoires de capitalisation »**

Penser les DROM-COM comme des « territoires de capitalisation » pour étudier les transferts des politiques publiques n'est pas une démarche politiquement et historiquement neutre. La littérature en études urbaines a montré à quel point les politiques coloniales d'hier (et d'aujourd'hui, dans certaines géographies) se sont appuyées sur les politiques urbaines et de l'habitat : la fabrique de la ville demeure un puissant outil de pouvoir et domination en façonnant les dynamiques de peuplement et l'aménagement du territoire (Rabinow, 1989 ; Yiftachel, 1998). À l'époque coloniale, les territoires français non-métropolitains ont longtemps été des territoires d'expérimentation de politiques destinées à être mises en place dans l'hexagone. Ce fut par exemple le cas des expérimentations en Algérie de dispositifs d'habitat « adapté » dans les années 1940 et 1950 (de Barros, 2012 ; Léobal 2014, 2019). Plus tard, dans les années 1960-70, les DROM-COM deviennent également des laboratoires où sont testées des approches dites « réformatrices » en matière d'accès au logement. Les politiques d'éradication des bidonvilles et de relogement (loi Debré de 1964) et les dispositifs d'accession « très sociale » à la propriété (autoconstruction sur des parcelles viabilisées) sont par exemple d'abord mises en œuvre à La Réunion, à Mayotte et en Guadeloupe, avant d'être généralisées en métropole (Léobal, 2014).

Ces dernières décennies, les politiques du logement circulent désormais selon des modalités nouvelles. En effet, les DROM-COM, au-delà de leur statut juridique et administratif, sont des territoires « interstitiels » où se construisent des modèles socio-politiques, culturels et territoriaux hybrides qui tentent, depuis la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, de dépasser, sans les ignorer, les systèmes de domination, d'hégémonie et de subalternité de la période coloniale (Donatien, 2020)<sup>7</sup>. Des instruments d'action publique, qui ont fait leur preuve en métropole, sont transférés sur ces territoires, et adaptés à leurs spécificités socio-économiques, culturelles et institutionnelles, pour répondre au mieux aux besoins en logement de leurs habitants. En outre, certains outils sont spécialement élaborés dans les territoires ultra-marins pour répondre aux problématiques propres à l'habitat précaire et informel. En ce sens, les DROM-COM et la Nouvelle-Calédonie apparaissent comme des

<sup>5</sup> Les dispositions de l'Article 73 de la Constitution ne s'appliquent toutefois pas à l'île de La Réunion.

<sup>6</sup> Les accords de Nouméa de 1998 prévoient en particulier trois référendums sur l'indépendance devant se tenir en 2018, 2020 et 2022.

<sup>7</sup> En sciences sociales, l'approche postcoloniale, relativement hétérogène, ne propose pas un « après-chronologique » au colonialisme, mais œuvre à son dépassement en s'appuyant sur la construction de nouvelles identités collectives, multiculturelles et transnationales qui viennent transformer les structures socio-spatiales et la manière de gouverner et d'aménager ces territoires (Bastienier, 2008).

« territoires de capitalisation ». Par ce terme nous entendons des territoires où les pratiques méthodologiques et programmatiques de dispositifs hybrides d'action publique en faveur du logement abordable peuvent être étudiées, évaluées et valorisées afin que leurs démarches, leurs modalités de financement ou leurs modes de gouvernance puissent inspirer et, le cas échéant, être transférés dans des territoires exposés à des enjeux similaires.

Les DROM-COM connaissent une urbanisation rapide depuis les années 1950, longtemps nourrie par l'exode rural et désormais par l'accroissement naturel et l'immigration (Benzaglou, 2003). Cette croissance démographique et spatiale des villes s'est opérée dans un contexte de chômage massif<sup>8</sup>, d'économies encore en partie informelles, de pauvreté monétaire aiguë<sup>9</sup> et de fortes inégalités dans la distribution des revenus<sup>10</sup>. Ces réalités économiques et sociales singulières, associées à des dynamiques démographiques de rajeunissement, de vieillissement et d'évolution des structures familiales, selon les territoires, agissent sur la taille des ménages et génèrent des problèmes d'accès au logement particuliers. Une part plus importante de ménages vivent dans une situation de grande précarité et les quartiers d'habitat informel (ou squats) y sont plus présents que sur le territoire hexagonal (Benzaglou, 2003). Or les collectivités ultramarines ont longtemps souffert d'un manque de moyens techniques et de capacités financières limitées (potentiel fiscal réduit) pour porter une action volontariste en faveur de l'habitat.

C'est dans ce contexte que l'État français a autorisé, depuis plusieurs décennies, la mise en place d'instruments d'action publique spécifiques aux Outre-mers avec trois objectifs principaux: l'élargissement des programmes d'accession à la propriété à un public « très social », la production accélérée de logements locatifs sociaux, et la réhabilitation des quartiers d'habitat précaire (Benzaglou, 2003). La production de logements sociaux et la résorption de l'habitat insalubre sont notamment deux objectifs menés de front. Ainsi, la priorité est donnée à la construction de logements locatifs sociaux pour des ménages en situation de grande précarité, ainsi qu'à des programmes d'accession sociale à la propriété via des dispositifs d'autoconstruction partielle et encadrée. À La Réunion, un effort massif de construction de logements sociaux (8 000 unités par an) est réalisé depuis les années 2000 avec un parc social qui a augmenté d'environ 30 % pour atteindre près de 76 000 logements en 2019 (Brac de la Perrière *et al.*, 2020). Deux mécanismes de financement propres au logement social dans les Outre-mer ont facilité cet effort : la défiscalisation et la ligne budgétaire unique<sup>11</sup>. En Nouvelle-Calédonie, en plus d'une production massive de logements locatifs sur le marché privé favorisée par les dispositifs d'investissement défiscalisé, le logement locatif social bénéficie d'un effort de construction majeur depuis les années 2000<sup>12</sup>.

Ainsi, les solutions élaborées dans les Outre-mer français illustrent la question de la circulation et des modalités de transfert des modèles d'action publique. Elles présentent également un intérêt notoire dans les débats actuels sur la diversification des politiques de l'habitat dans les pays à revenu intermédiaire, où les enjeux d'une élaboration de filières complémentaires à l'accession bancarisée à la propriété individuelle se posent avec une acuité particulière.

<sup>8</sup> En 2018, alors que le taux de chômage en France métropolitaine atteignait 9,1 % de la population active, il était de 35 % à Mayotte, 25 % à La Réunion, 24 % en Guadeloupe et 12 % en Nouvelle-Calédonie (INSEE, 2018 ; ISEE, 2018).

<sup>9</sup> Dans les années 2010, le taux de pauvreté monétaire s'élevait à 33 % en Guadeloupe, 49 % à La Réunion, 84 % à Mayotte, contre environ 10 % en métropole (Depraz, 2017). La notion relative de pauvreté monétaire fait référence à la proportion de ménages vivant avec un revenu inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

<sup>10</sup> Les coefficients de Gini sont de 0,53 à La Réunion et 0,42 en Nouvelle-Calédonie, contre 0,32 en métropole (Depraz, 2017). À titre d'exemple, ces indices sont de 0,45 au Mexique, 0,48 en Inde, 0,63 en Afrique du Sud.

<sup>11</sup> La ligne budgétaire unique, gérée par le ministère des Outre-mers, correspond aux subventions directes de l'État français au logement social et abordable dans les territoires ultra-marins.

<sup>12</sup> La part de logements sociaux dans le Grand Nouméa atteint aujourd'hui plus de 20% (Broustet, 2014).



## **2. Repenser l'accèsion à la propriété immobilière : de l'inclusion des ménages vulnérables à l'expérimentation des communs urbains**

Intéressons-nous maintenant au premier des deux grands enjeux propres à la diversification des politiques du logement : la mise en place de dispositifs d'accèsion à la propriété plus inclusifs que les filières bancarisées traditionnelles. En effet, les filières reposant sur l'octroi d'un crédit bancaire demeurent inaccessibles pour de nombreux ménages dans les pays à revenu intermédiaire, même lorsqu'elles bénéficient de subventions. Aussi, une première série de dispositifs vise à permettre à des ménages aux revenus informels ou irréguliers d'accéder à la propriété pleine et individuelle. C'est le cas des programmes de régularisation des titres fonciers et d'autoconstruction partielle et encadrée. Une seconde série de dispositifs propose le développement de solutions d'accèsion qui reposent sur des formes de propriété indirectes ou collectives en rupture avec les mécanismes de marché et l'idéologie « néopropriétaire » dominante. C'est notamment le cas des programmes d'habitat coopératif et de foncier solidaire. Si les mécanismes et le caractère inclusif de ces programmes demeurent 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.

---

### 2.1 Les filières d'accèsion à la propriété « par le bas » : régularisation des titres fonciers et autoconstruction encadrée

---

Qu'importent les mécanismes d'aide mis en œuvre (taux bonifiés, garanties, etc.), l'accèsion bancarisée à la propriété ne peut être une solution de logement réaliste pour les ménages à faibles ressources – souvent informelles et/ou irrégulières – des déciles de revenu<sup>13</sup> 1 et 2, parmi lesquels on trouve, par exemple, des populations réfugiées et des travailleurs migrants. Ces ménages sont généralement dépendants des marchés informels du logement, renforçant leur exposition à une grande précarité sociale et une insécurité foncière. La nature des politiques publiques adéquates pour ces ménages est l'objet de débats et de controverses dans les pays à revenu intermédiaire, et également dans les pays à bas revenu. Si le développement de solutions locatives formelles demeure l'une des priorités, les filières d'accèsion à la propriété « par le bas » peuvent continuer d'apporter des solutions dans les secteurs formel comme informel (Comby, 2007). C'est notamment le cas des programmes de régularisation des titres de propriété dans des quartiers jusqu'alors informels, et des dispositifs d'autoconstruction, d'extension et de réhabilitation partielles et encadrées qui s'appuient sur des mécanismes de financement non-bancaire.

#### 2.1.1. Fournir des titres de propriétés aux habitants des quartiers informels : la reconnaissance critiquée d'une propriété « de fait »

Les quartiers d'habitat informel et précaire sont installés sur des terrains publics, privés ou relevant du droit coutumier. Au regard du droit foncier privé en vigueur, généralement issu de la période coloniale, leurs habitants ne disposent pas de titres fonciers officiels, ce qui les

---

<sup>13</sup> 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 premier groupe correspondant aux 10 % des revenus les plus faibles (compris entre le revenu minimal et le 1er décile), au dixième groupe correspondant au 10 % des revenus les plus élevés (compris entre le neuvième décile et le revenu maximal).

privent parfois de sécurité juridique et d'éligibilité aux financements bancaires lorsqu'ils souhaitent agrandir ou réhabiliter leur logement. Cependant, l'enregistrement cadastral sous forme de titres de propriété pleine et individuelle, promu par certains experts comme l'économiste libéral Hernando de Soto (2000) pour formaliser l'habitat informel, est un processus long et coûteux (Choplin et Denis 2016). Ces dispositifs de titrement entraîneraient par ailleurs des risques très importants d'accaparement non équitable de biens fonciers et d'éviction des populations les plus précaires, sans pour autant réduire l'insécurité foncière et l'informalité (Arnott 2008 ; Choplin et Denis 2016 ; Deboulet et Salenson 2016 ; Durand-Lasserre et Royston 2012 ; Payne *et al.* 2009 ; Sims 2016). A l'inverse, certaines initiatives, notamment soutenues par des organisations non gouvernementales (ONG) (Habitat International Coalition, Slum Dwellers International, etc.), ont cherché à faire reconnaître par les autorités publiques une possession de fait du sol et les pratiques sociales associées. Cela peut se traduire par la délivrance de permis d'occuper temporaire ou de long terme, ou par des droits collectifs d'occupation d'un terrain (Comby 2007). Au Brésil et au Mexique, le principe de la prescription acquisitive permet par exemple de délivrer aux occupants de quartiers précaires des titres de propriété individuels ou collectifs<sup>14</sup>. L'entrée de ces quartiers sur les marchés du logement formel peut néanmoins exercer une pression immobilière et une augmentation des coûts d'accès aux services qui peuvent forcer les ménages les plus vulnérables à quitter le quartier (« évictions par le marché ») (Durand-Lasserre et Royston, 2012 ; Gilbert et Ward, 1985 ; Payne *et al.*, 2009 ; Streule *et al.*, 2020 ; Clerc, 2013). Ces initiatives sont cependant parfois confrontées à la résistance des autorités locales et au manque de considération pour les revendications politiques ou ethniques relatives à la possession foncière (Biehler *et al.*, 2015 ; Deboulet et Salenson, 2016).

## 2.1.2. Les programmes d'autoconstruction, d'extension et de réhabilitation encadrées

Certains acteurs locaux et internationaux de l'habitat proposent des programmes d'autoconstruction, d'extension et de réhabilitation encadrées. En matière d'autoproduction, les pouvoirs publics, avec le soutien des bailleurs de fonds, fournissent à des ménages modestes des terrains viabilisés pour les aider à bâtir leur logement pour lequel ils disposent d'un titre foncier. Ces programmes dits de « parcelles assainies », y compris développés dans les DROM-COM (voir Encadré 2 ci-après), sont réalisés dans le cadre de projets dédiés ou d'opérations plus larges de construction de logements qui incluent la production d'une offre en accession aidée à la propriété (Biehler *et al.*, 2015). C'est par exemple le cas des projets soutenus depuis la fin des années 2010 par la Banque mondiale et l'Union monétaire et économique ouest africaine (UEMOA) au Sénégal et en Côte d'Ivoire. L'enjeu est alors bien souvent pour ces dispositifs de fournir des petites parcelles déjà aménagées et, de plus en plus, de proposer un accompagnement technique pour permettre une construction en hauteur. Dans de nombreux pays africains, l'autoconstruction encadrée est ainsi présentée comme l'un des principaux leviers pour favoriser la production de logements abordables.

### **Encadré 2. Le « logement évolutif social » dans les Outre-Mer : un dispositif répliquable d'autoconstruction partielle et encadrée ?**

Créé en 1986 dans les DROM-COM, le « logement évolutif social » (LES) est un dispositif participatif d'accession très sociale à la propriété qui vise à produire une offre de logements formels pour les ménages en grande précarité économique et sociale. Les logements sont

<sup>14</sup> Le principe de prescription acquisitive considère que « l'occupation d'un terrain, son utilisation, sa mise en culture est constitutive de droit dès lors que celle-ci est « paisible », c'est-à-dire exercée publiquement, de manière continue, sans que personne ne proteste, pendant un certain délai » (Comby, 2007)

livrés non achevés et leur conception architecturale rend leur structure évolutive pour que les occupants puissent les adapter à leurs besoins et à leurs capacités financières en rajoutant des pièces ou un étage (Benzaglou, 2003). L'ambition des dispositifs de LES est de produire une offre de logement présentée comme correspondant aux modes d'habiter créoles : en Guyane, les petites maisons triangulaires réinterprètent le modèle des maisons coutumières autour de la « kour » et d'espaces collectifs extérieurs (Léobal, 2014). La propriété du sol est considérée comme une demande sociale et politique forte et présente une valeur symbolique sur ces territoires postcoloniaux (Benzaglou, 2003). En matière de financement, ces programmes à faible coût disposent de subventions de l'État et de prêts complémentaires, financés et garantis par l'AFD, et requièrent un apport personnel des ménages (Horenfeld et Bosvieux, 2004). Une partie du coût est couverte par la participation des occupants aux travaux de second œuvre pour lesquels ils bénéficient d'une formation technique et d'un accompagnement social (Benzaglou, 2003). Les programmes de LES font cependant l'objet de plusieurs critiques. Les ensembles construits sont raillés par certains résidents pour des défauts de conception (taille trop petite, mauvaise qualité des matériaux), et pour l'image dévalorisante de logements de « seconde zone » qu'ils peuvent véhiculer localement. C'est particulièrement le cas lorsque, comme à Saint-Laurent-du-Maroni, ces logements sont construits dans le cadre de programmes de lutte contre l'habitat insalubre des quartiers centraux, engendrant le déplacement des habitants en périphérie (Benzaglou, 2003 ; Léobal 2014, 2019).

La construction, ainsi que l'extension, l'entretien et la réhabilitation des logements existants sont la plupart du temps réalisés progressivement par les ménages eux-mêmes ou avec l'aide d'ouvriers locaux. Ce phasage des travaux reflète à bien des égards leurs modes de financement qui reposent généralement sur de l'autofinancement, des microcrédits, des prêts familiaux, et des prêts octroyés par des structures coopératives d'épargne-crédit (également appelées tontines) (Arnott, 2008 ; Parby *et al.*, 2015). Les structures mutualistes et coopératives d'épargne-crédit rassemblent des épargnants de revenus et d'objectifs similaires au sein d'une association formelle ou informelle. Les participants versent de l'argent régulièrement à l'association, et cette épargne mise en commun a vocation à être prêtée à un ou plusieurs membres pour une période de courte ou moyenne durée. Ces structures coopératives reposent sur un mécanisme de caution collective assuré par l'existence de relations sociales privilégiées (réseau familial ou amical, habitants d'un même quartier, etc.) entre les membres qui sont souvent des femmes (Arnaud, 1990).

Les programmes de microfinance pour le logement ont également le vent en poupe pour financer les ménages sans accès au crédit hypothécaire classique. Avec des taux d'intérêts plus élevés (parfois plus de 10%) et des durées de prêts plus courtes (un an) que les prêts proposés par les établissements de crédit classique, ces prêts d'un montant limité (quelques milliers d'euros) sont généralement proposés par des ONG, des fondations ou des institutions financières spécialisées (également appelées systèmes financiers décentralisés) comme en Indonésie, en Jordanie et au Liban (Ababsa, 2020 ; Dübel et Hassler, 2016 ; Marot, 2020). Au Mexique, les ménages aux revenus informels souhaitant accéder à la propriété via l'autoconstruction ont accès, depuis les années 1980, à des prêts d'un organisme public dédié : le Fonds National de Logements Populaires (*Fideicomiso del Fondo para las Habitaciones Populares* (FONHAPO)) (Duhau, 2003 ; Geneste *et al.*, 2019 ; ONU-Habitat, 2011 ; Ribardièrre et Valette, 2021). Dans la plupart des pays, les bénéficiaires de ces financements bénéficient d'un accompagnement technique pour les travaux avec la mise à disposition d'architectes ou d'ingénieurs spécialement formés. Certains programmes d'autoproduction reçoivent parfois également le soutien d'acteurs privés du secteur de la construction – comme les cimentiers Cemex et Lafarge Holcim – qui fournissent des matériaux à prix préférentiels.

---

## 2.2 Les communs urbains : le dépassement de la propriété privée pleine et individuelle

---

En parallèle à ces filières d'accès sociale et d'accès « par le bas » qui reposent sur une forme privée de la propriété immobilière, les réflexions et les projets portant sur des approches alternatives de la propriété sont montés en puissance ces dernières décennies. C'est notamment le cas du concept de communs qui, fort d'un ancrage conceptuel transversal en droit, en économie et en philosophie politique, a su faire (ré-)émerger une vision hétérodoxe de la propriété immobilière résidentielle, ainsi que des instruments opérationnels (coopératives, *community land trusts*, etc.), en se basant sur des modèles juridiques et économiques alternatifs (Simonneau *et al.*, 2020).

### 2.2.1. Les grands principes des communs

La remise du prix Nobel d'économie en 2009 à la chercheuse Elinor Ostrom (1990) – figure de proue des approches économiques institutionnelles avec Oliver Williamson, colauréat du prix – a marqué un tournant dans la montée en puissance du concept de communs dans les débats intellectuels et professionnels contemporains. Ce cadre d'analyse sur la gouvernance commune des ressources vient théoriser des expériences opérationnelles dans divers domaines, y compris celui du foncier et de l'habitat, et affirme la primauté de la valeur d'usage et de la fonction sociale de la propriété, à rebours de l'approche « néopropriétaire » qui privilégie sa valeur d'échange. En d'autres termes, il questionne le principe de la pleine propriété privée et individuelle et les pratiques spéculatives et dynamiques d'exclusion qui y sont associées (Leyronas et Bambridge, 2018). Pour ce faire, le concept de communs voit en la propriété privée un « faisceau de droits » (droits d'exploitation, de jouissance, d'aliénation) qui peuvent être démembrés, fractionnés, et répartis entre plusieurs personnes pour garantir la fonction sociale des ressources en organisant et en sécurisant leurs droits d'usage à court, moyen ou long terme (Buckley et Kalarickal 2005 ; Le Rouzic 2021 ; Simonneau *et al.* 2020). Lorsqu'il est appliqué au foncier et à l'immobilier, ce système alternatif d'usage et d'attribution des droits permet de garantir l'accès collectif à des terrains ou des logements à bas prix pour une durée relativement longue, tout en valorisant la participation et les pratiques des habitants et en sécurisant les droits juridiques de ces derniers (Simonneau *et al.*, 2020).

### 2.2.2. Coopératives et foncier solidaire : les instruments des communs urbains

Plusieurs filières collectives et coopératives d'accès à la propriété mobilisent des instruments de démembrement des droits, de mise en commun des ressources (foncier, financement, etc.) et de partage des usages nécessaires à la construction et à la gestion d'ensembles immobiliers résidentiels. C'est le cas notamment des différentes formes de coopératives de logement et des structures de foncier solidaire qui existent à l'échelle locale, y compris dans des pays à revenu intermédiaire. Leur portage « par le bas » par des collectifs d'acteurs locaux, en particulier les habitants, est présenté comme une condition *sine qua non* de leur capacité à faciliter l'accès à un logement décent et abordable, en particulier pour les ménages les plus modestes (Arnold 2012 ; Simonneau *et al.*, 2020).

Le terme de coopératives d'habitat fait référence à différents modèles qui se distinguent par des modes et des degrés variables de mise en commun du foncier et des logements (Blanco *et al.*, 2016 ; Peppercorn et Taffin, 2013). Le modèle le plus abouti est sans doute celui des coopératives de tenure foncière dans lequel le terrain et les logements sont détenus en commun par l'ensemble des résidents qui en sont les usufruitiers (Simonneau *et al.*, 2020). C'est par exemple le cas des coopératives de logements par aide mutuelle qui existent dans plusieurs pays d'Amérique latine (Brésil, Argentine, Chili, et dans une moindre mesure au

Mexique, etc.) et qui s'inspirent d'un modèle initialement expérimenté en Uruguay. Les habitants y détiennent des droits d'occupation via l'achat de parts sociales dans les structures coopératives et le paiement d'une redevance mensuelle couvrant les charges, le remboursement du crédit collectif, ou encore la fiscalité. Ils contribuent à la construction (immeubles collectifs ou habitat individuel) et la gestion des ensembles immobiliers et participent aux prises de décision par une organisation en autogestion. Ces projets coopératifs, financés par un prêt collectif, reçoivent une assistance technique obligatoire pour la construction et la gestion, et ont accès à un terrain à prix minoré vendu par les pouvoirs publics. C'est le cas en Uruguay avec le système du portefeuille foncier qui est un « registre de terrains publics qui peuvent être achetés (...) à un prix coûtant » et dont les coopératives en sont les principales bénéficiaires (De Souza, Simonneau, Valitutto, 2021). Lors du départ de l'un de ses membres, la coopérative rembourse le capital investi et récupère le logement. Les parts sociales sont ensuite revendues au même prix au nouvel arrivant souvent issu d'une liste d'attente afin d'éviter les plus-values et d'empêcher la spéculation (Simonneau *et al.*, 2020). Des coopératives de tenure foncière existent également dans de nombreux pays (Thaïlande, Liban, Jordanie, etc.), mais de manière marginale, et dans une version moins aboutie, faute de moyens humains et techniques, d'incitations financières, d'information du public, et de volonté politique (Ababsa, 2020 ; Marot, 2020).

Les modèles de foncier solidaire reposent, de leurs côtés, sur la dissociation entre la propriété du foncier et du bâti, et sur une double logique de démembrement et de fractionnement. Le terrain est détenu collectivement, ou par un acteur tiers (*community land trust* ou autre organisme dédié), dont les droits d'usage sont loués aux résidents en échange d'une redevance dans le cadre d'une emphytéose, c'est-à-dire un bail de très longue durée.<sup>15</sup> Les logements sont, eux, détenus individuellement, mais leur usage est contraint par des statuts : le bien doit être occupé au titre de résidence principale, les droits réels immobiliers peuvent être limités dans le temps, les prix de cession sont encadrés, et les éventuelles plus-values sont reversées à l'acteur tiers détenant le foncier pour limiter les mécanismes spéculatifs et préserver les éventuelles aides publiques reçues (Simonneau *et al.*, 2020). Comme pour les coopératives, les résidents, éligibles sur condition de ressources, sont les principaux acteurs de la gestion des ensembles immobiliers. Si les initiatives de foncier solidaire sont nées aux États-Unis et se sont rapidement développées en Europe et en Australie, elles se sont multipliées dans les villes de pays à revenu intermédiaire, y compris dans le cadre de projets de régularisation foncière. C'est notamment le cas en Amérique latine et dans les Caraïbes (Puerto Rico), en Afrique (Kenya) et en Asie du Sud-Est (Singapour), avec des expériences plus ou moins convaincantes. On trouve également des modèles de dissociation des droits entre le foncier et le bâti dans un certain nombre de pays de la région Afrique du Nord Moyen-Orient – c'est notamment le cas au Liban – avec des organisations religieuses proposant des emphytéoses sur leurs propriétés foncières inaliénables (*waqf* ou *habous*) dans le cadre d'initiatives locales d'accession aidée à la propriété pour les membres de leurs communautés. En neutralisant le coût du foncier et en limitant les mécanismes spéculatifs à la revente, ces dispositifs de foncier solidaire permettent de rendre la propriété plus accessible aux ménages modestes et, plus largement, de participer à la régulation des marchés fonciers et immobiliers. De tels dispositifs contribuent ainsi à une réorientation de la rente foncière vers la collectivité, en particulier dans les centres urbains, où, du fait des niveaux élevés du prix des terrains, leur impact est le plus significatif.

---

<sup>15</sup> Ce modèle alternatif d'accession sociale à la propriété est en cours de développement en France, avec d'un côté, la création d'organismes de foncier solidaire (OFS) pour le portage du foncier, et de l'autre, la mise en place d'un bail réel solidaire (BRS) pour accorder un droit d'usage du sol aux résidents. Dans un contexte différent, en Chine, un modèle de dissociation entre le foncier et le bâti existe mais selon un modèle particulier : l'État, qui possède l'ensemble du foncier, propose des emphytéoses d'une durée allant jusqu'à 70 ans pour les ménages souhaitant être propriétaires de leur logement (Peppercorn et Taffin, 2013).

S'ils demeurent aujourd'hui trop souvent à la marge des systèmes de production de logement, ces régimes collectifs ou partagés de propriété résidentielle, figures de proue de l'émergence de la « post-propriété » (Le Rouzic 2021), méritent d'être encouragés et facilités par les politiques publiques du logement, à l'échelle nationale comme locale. Ils représentent des filières essentielles pour favoriser l'accès à un logement abordable et décent pour le plus grand nombre, au même titre que les solutions locatives formelles auxquelles nous allons nous intéresser dans la prochaine section.

### **3. La revitalisation des marchés locatifs privés : une priorité pour les politiques publiques**

Longtemps ignoré, le secteur locatif réoccupe progressivement une place de choix dans les politiques nationales et locales de l'habitat depuis la crise du crédit immobilier de 2008 aux États-Unis. Les millions de faillites personnelles et d'expulsions, ainsi que la crise financière planétaire et la contraction du crédit qui ont suivi, ont mis à mal le mythe de la propriété immobilière accessible à tous, chez de nombreux décideurs, financeurs et opérateurs du logement du monde entier (Gilbert 2003 ; Peppercorn et Taffin, 2013 ; Le Goix, 2014). En 2016, plus de 1,2 milliard de personnes dans le monde étaient locataires (Cibils et al., 2016). Malgré ce stock apparemment élevé, les marchés locatifs restent très segmentés et peu organisés dans les pays à revenu intermédiaire. Bien régulé et stimulé par une action publique adéquate sur l'ensemble de sa chaîne de valeur, le secteur locatif formel est un maillon essentiel des trajectoires résidentielles, en particulier au début des parcours de vie lorsque les ménages sont à la recherche d'une solution de logement de court ou moyen terme (Blanco et al., 2016). Si le secteur locatif concerne toutes les classes sociales (notamment les plus aisées), il représente plus particulièrement un levier efficace pour donner aux classes moyennes et défavorisées la possibilité de suivre une trajectoire résidentielle ascendante, c'est-à-dire une amélioration substantielle ou symbolique de leurs conditions de vie. Les logements à la location, de par leur adaptabilité aux besoins et aux ressources des ménages à court ou plus long terme, favorisent l'intégration sociale et la mobilité professionnelle (Blanco et al., 2016 ; Oswald, 1996 ; Parby et al., 2015 ; Coulomb Bosc, 1988 ; Paquette-Vassalli, 1998 ; Brun et Bonvalet, 1998 ; Cornuel 2010). En effet, la propriété immobilière est considérée, du point de vue financier, comme un obstacle à la mobilité résidentielle en raison des importants coûts d'entretien et les coûts de transaction qui sont associés à l'achat et à la vente, et qui peuvent dépasser les éventuelles plus-values réalisées. Par ailleurs, la production de logements locatifs – par l'offre neuve ou par la réhabilitation du parc existant – va souvent de pair avec un modèle d'urbanisation plus compact et plus durable. Elle donne la possibilité de vivre dans des quartiers (péri-)centraux, généralement mieux intégrés et connectés aux services urbains, aux réseaux de transport, et aux opportunités d'emplois qualifiés ou non (Blanco et al., 2016 ; Peppercorn et Taffin, 2013).

Dans cette perspective, ce papier de recherche cherche à analyser les principales caractéristiques et les points de blocage classiques des marchés locatifs des pays à revenu intermédiaire, mais également à identifier les principaux atouts et limites des outils d'action publique qui sont aujourd'hui mis en place pour revitaliser le secteur locatif libre.

---

#### 3.1 Des marchés locatifs pluriels, segmentés et peu organisés

---

Les villes et les métropoles des pays à revenu intermédiaire possèdent des marchés locatifs privés de taille significative du fait d'une accession à la propriété compliquée par les

difficultés d'accès au crédit et par les prix élevés du foncier et de l'immobilier. À l'inverse des structures de tenure foncière observées à l'échelle nationale où la location est minoritaire sur tous les continents (entre 13 et 35 %) <sup>16</sup>, elle demeure, en milieu urbain, un statut d'occupation largement représenté (entre 30 et 50 %), et même majoritaire dans des villes comme Bangalore, Le Caire et Abidjan (voir Tableau 1 ci-après) (Blanco *et al.*, 2016 ; Parby *et al.*, 2015). Les différences observées dans la taille du secteur locatif d'une ville ou d'un pays s'expliquent, au-delà des réalités foncières et immobilières locales, par la diversité des systèmes économiques, des traditions juridiques, des normes culturelles, des trajectoires démographiques et d'urbanisation, et des politiques publiques mises en place. Si la location concerne tous les déciles de revenus, c'est une solution souvent plébiscitée par les ménages des déciles 1 à 4, c'est-à-dire les plus modestes.

De Johannesburg à Sao Paulo, le secteur locatif est très hétérogène et très segmenté. Il s'organise en un continuum unissant marchés informels et marchés formels, dans lesquels les types et les géographies des logements, ainsi que les profils des locataires et des propriétaires, sont très variés (Peppercorn *et Taffin*, 2013). Le secteur est très majoritairement contrôlé par le privé, et les marchés informels sont souvent dominants et connaissent la croissance la plus rapide.

**Tableau 1 : Taux de locataires dans des villes des PRI**

<b>Abidjan (Côte d'Ivoire)</b>	78 %
<b>Le Caire (Égypte)</b>	63 %
<b>Bangalore (Inde)</b>	55 %
<b>Dakar (Sénégal)</b>	47 %
<b>Beyrouth (Liban)</b>	45 %
<b>Johannesburg (Afrique du Sud)</b>	42 %
<b>Bogota (Colombie)</b>	41%
<b>Bangkok (Thaïlande)</b>	40 %
<b>Amman (Jordanie)</b>	30 %
<b>Montevideo (Uruguay)</b>	23 %
<b>Mexico (Mexique)</b>	22 %
<b>Sao Paulo (Brésil)</b>	19 %

Source : Ababsa 2020 ; Blanco *et al.* 2016a ; INEGI 2020 ; Marot 2020 ; Peppercorn *et Taffin* 2013 ; Rust 2020

### 3.1.1. Le rôle central des marchés locatifs informels

À cheval sur le parc légal et illégal de logements, la location informelle se fait en dehors d'un cadre contractuel officiel privant parfois les locataires, du point de vue juridique, d'une protection et d'une sécurité d'occupation, bien que d'autres mécanismes de sécurisation existent. En effet, le paiement des factures d'électricité ou d'eau, parfois même d'une taxe d'habitation, sont des documents qui permettent d'assurer une forme de sécurité d'occupation pour le locataire. Des contrats informels de location peuvent également être signés. La location informelle représente généralement une part significative de l'offre locative dans les pays à revenu intermédiaire, en atteignant par exemple 40 % du marché au

<sup>16</sup> Selon une étude de Blanco *et al.*, (2016) portant sur les structures de tenure foncière dans 81 pays, 17 % des ménages sont locataires de leur logement en Afrique, 19 % en Asie, 14 % en Europe de l'Est, 29 % en Europe, 21 % en Amérique latine et dans les Caraïbes, 33 % en Amérique du Nord et 19 % en Océanie.

Chili, et plus de 50 % en Colombie et au Mexique (Blanco, 2016). Aussi, ces solutions locatives informelles peuvent parfois s'accompagner de conditions de logement dégradées, que ce soit dans les habitations de fortune des quartiers précaires ; dans des constructions en fond de parcelle (*backyard units*) ; ou dans des immeubles surpeuplés et peu entretenus de quartiers d'habitat ancien où les appartements initiaux sont subdivisés en plusieurs logements, eux-mêmes parfois divisés et sous-loués par chambres ou même par lit. À Beyrouth, il n'est par exemple pas rare de voir un intermédiaire louer, de manière formelle, un immeuble entier pour ensuite sous-louer, de manière informelle, chaque logement ou pièce à des ménages vulnérables (Wehbe 2019).

En Inde, à titre d'exemple, 49 % des ménages locataires ne disposent que d'une seule pièce pour vivre et 80 % ne disposent pas d'un contrat de bail officiel et écrit (Mukherjee, 2020). La location informelle peut également inclure la location d'une chambre chez un propriétaire-occupant, ou la location d'un appartement de standing normal pour lequel le propriétaire ne souhaite pas signer de bail pour des raisons fiscales, ou pour garder la possibilité de récupérer ou vendre rapidement son bien (Mukherjee, 2020 ; Peppercorn et Taffin, 2013 ; Salazar et al., 2016). D'Abidjan à Bangkok, les marchés informels, où l'offre est particulièrement élastique, attirent les franges les plus pauvres (déciles 1 et 2) et les plus vulnérables de la population, notamment les réfugiés et les travailleurs migrants, venus de zones rurales ou de l'étranger. Ces locataires n'ont alors que peu de choix pour se loger et sont à la merci de propriétaires et de marchands de sommeil peu scrupuleux qui, sans parfois même posséder de titre foncier, peuvent demander plusieurs mois de loyer d'avance, et expulser les occupants sans préavis. Néanmoins, cette flexibilité du marché locatif leur permet d'accéder aux opportunités d'emploi offertes par les villes-centres, aux services et aux autres aménités urbaines (réseaux de solidarité de migrants, par exemple).

### 3.1.2. Des marchés locatifs formels sous pression

De son côté, le secteur locatif formel est régi par la loi locative qui, par l'intermédiaire de la signature d'un contrat de bail officiel avec le propriétaire, fournit en principe une protection et une sécurité d'occupation au locataire et est censé garantir des conditions minimales de décence et de salubrité (Peppercorn et Taffin, 2013). Il s'accompagne également du paiement de taxes par le propriétaire et parfois par le locataire. Ces marchés, qui vont des logements de luxe à ceux pour les classes moyennes (déciles supérieurs à 3), sont habituellement situés dans des quartiers centraux et péri-centraux globalement mieux connectés aux services et infrastructures (Blanco et al., 2016). Ils sont principalement destinés aux personnes âgées, étudiants, célibataires ou divorcés, jeunes couples en attente d'un processus d'accession à la propriété, ménages cherchant une solution temporaire de logement, ainsi qu'aux expatriés cherchant des solutions d'hébergement de court à moyen terme, et même de long terme dans le cas où la législation les empêche d'accéder à la propriété. Plus ces marchés formels de la location sont chers et difficiles d'accès, et moins ils sont organisés, plus les ménages modestes et vulnérables, et une partie des classes moyennes, n'auront d'autre choix que de se loger dans le secteur informel. Notons que les marchés formels et informels peuvent coexister au sein des mêmes quartiers, et parfois d'un même immeuble, où différents logements relèveront d'un marché ou de l'autre. Le constat est toutefois implacable : le secteur locatif formel occupe une place réduite sur les marchés immobiliers, alors qu'il a vocation à jouer un rôle central dans l'accès à un logement décent et sécurisé de tous les citoyens. De plus, de Beyrouth à Mexico, il est mis sous pression par la croissance du marché des locations touristiques (de type Airbnb) qui, à l'image des dynamiques observées dans les villes européennes et nord-américaines, poussent de plus en plus de propriétaires à retirer leurs biens du marché locatif classique, ainsi que par la pression des sociétés



d'investissement (Sales-Favà et Lopez-Gay, 2018). Dès lors, l'offre est restreinte dans les quartiers socialement et culturellement attractifs où les marchés du logement sont particulièrement tendus.

La propriété du parc de logements locatifs, informels comme formels, est assez concentrée dans les villes des pays à revenu intermédiaire. Elle est majoritairement le fait de petits propriétaires individuels, parfois modestes, qui détiennent, en direct (plus rarement via une société *ad hoc*), un ou plusieurs biens, bâtis ou acquis via leurs fonds propres ou des prêts familiaux, et pour lesquels ils assurent eux-mêmes la gestion (Arnaud, 1990 ; Blanco, 2016 ; Parby et al., 2015). A Mexico, 70 % du parc locatif est détenu et entretenu par ces petits propriétaires-bailleurs pour qui la location représente un complément de revenus non négligeable (Peppercorn et Taffin, 2013 ; Salazar et al., 2016). Très souvent, propriétaires-bailleurs et locataires sont de la même classe sociale et vivent dans le même bâtiment (Gilbert, 2003). Il n'est cependant pas rare de trouver des propriétaires-entrepreneurs pour qui la location et la gestion de plusieurs biens représentent la principale activité et source de revenus. La géographie, le standing des biens possédés, et le profil des locataires visés par ces multipropriétaires, correspondent parfois à la demande d'une clientèle plus aisée (Rust, 2020). Toutefois, même si des profils plus diversifiés d'investisseurs sont observés dans des pays comme la Colombie et l'Afrique du Sud (voir Encadré 3 ci-après), on trouve plus rarement des investisseurs institutionnels de moyen et long terme (banques, compagnies d'assurance, etc.), des entreprises, ou des acteurs publics en possession d'un patrimoine locatif significatif. À noter que le Mexique fait office d'exception notable, avec le développement des fonds immobiliers cotés en bourse (*real estate investment trusts* (REITs)) depuis les années 2010 (Daher 2013 ; Martner-Peyrelongue 2020 ; Salinas Arreortua 2019). Bien que non-exhaustif, ce panorama du profil des propriétaires et des investisseurs est un élément essentiel à prendre en compte dans la définition des instruments de politique publique qui pourraient dynamiser le marché locatif formel.

### **Encadré 3. Bitprop : un dispositif d'investissement locatif dans les townships en Afrique du Sud**

Dans la périphérie des villes sud-africaines comme Le Cap et Johannesburg, les logements en fond de parcelle, construits par des propriétaires individuels sans titres fonciers, représentent environ 15 % du marché locatif (Rust 2020). Si cette activité de micro-développement immobilier relève en partie du secteur informel, de nouveaux dispositifs tels que Bitprop cherchent, depuis quelques années, à accompagner ces petits propriétaires – particulièrement les femmes – dans l'obtention d'un titre foncier et la mise en place de filières locatives locales. L'objectif est de sécuriser juridiquement ces propriétaires des *townships*, et de leur permettre de générer des revenus complémentaires. Pour ce faire, la société Bitprop mène une enquête socio-foncière en s'appuyant sur la collecte de photos et de récits des habitants du quartier afin de délivrer au ménage un titre non-officiel de propriété. En plus de proposer cette forme non-officielle de sécurisation foncière, Bitprop co-investit avec le ménage et l'accompagne dans la gestion locative. Le schéma financier est le suivant : Bitprop, via ses investisseurs (notamment des banques), paie la construction du logement locatif dont les loyers seront ensuite partagés entre Bitprop (75 %) et le propriétaire-bailleur (25 %) pendant une durée de 11 ans. Bitprop et ses investisseurs récupèrent leur apport initial après 5 ans avec une rentabilité brute annoncée à 15 % (Du Trevoü, 2020). En outre, ces dispositifs favoriseraient l'activité économique locale en mobilisant les acteurs économiques de la construction. Si cette production locative vise à densifier les *townships* connectés aux réseaux urbains, il n'en reste pas moins qu'elle se fait en dehors de tout cadre officiel d'urbanisme règlementaire et ne respecte pas toujours des standards minimums de construction (Turok et Scheba, 2020).

---

### 3.2 Obstacles et risques pour le développement du secteur locatif formel

---

La part relativement réduite du secteur locatif formel dans de nombreuses villes et métropoles des pays à revenu intermédiaire reflète un paradoxe : il est à la fois inabordable pour les locataires et peu attractif pour les propriétaires. Si le niveau élevé des loyers – renchéris mécaniquement par la hausse des prix de l’immobilier – est le principal frein pour les ménages qui souhaiteraient trouver une location sur le marché formel, des obstacles de nature juridique et financière découragent les propriétaires de louer leurs biens sur le marché formel, et les investisseurs de se lancer dans des opérations d’investissement locatif. C’est la raison pour laquelle le secteur locatif souffre, dans bien des cas, d’un manque d’investissement chronique.

#### 3.2.1. Un cadre juridique souvent défaillant pour l’immobilier locatif

Le cadre juridique et réglementaire pour la location, obsolète ou défaillant dans de nombreux pays, renforce la perception du risque pour les propriétaires et investisseurs potentiels. Comme le soulignent Ira Peppercon et Claude Taffin (2013), les législations les plus protectrices des locataires sont accusées d’entraver l’expansion du marché formel et d’ainsi renforcer le rôle joué par le marché informel où les locataires ne disposent d’aucune sécurité juridique. Au Liban et au Mexique, le secteur locatif est non seulement affecté par les revirements législatifs, mais aussi par une défiance de la population envers l’État et le système judiciaire, et enfin, par l’inaction des acteurs publics dans le règlement des litiges locatifs et plus généralement dans l’application des décisions de justice. Les propriétaires craignent alors de ne pas pouvoir récupérer rapidement leur bien en cas d’impayé ou en fin de bail, et de ne pas percevoir de dédommagements en cas de dégradation. À l’inverse, dans le cas de la Thaïlande, où il est culturellement peu accepté qu’un locataire ne paie plus son loyer, la législation autorise les propriétaires à changer la serrure (Peppercorn et Taffin, 2013). En outre, les systèmes de contrôle des loyers dits de « première génération » ont grandement pesé, des décennies durant, sur l’offre formelle disponible tant en Amérique latine (Mexique, Argentine, Chili, Colombie, etc.) qu’en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (Jordanie, Égypte, Liban, Maroc, etc.) (voir Encadré 4 ci-après) (Ababsa, 2020 ; Blanco *et al.*, 2016 ; Marot, 2020).

#### **Encadré 4. Les systèmes de contrôle des loyers : première et deuxième génération**

Mis en place dès la moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, les systèmes de contrôle des loyers dits de « première génération » visaient à maintenir une offre locative inférieure aux prix du marché, sans autoriser l'actualisation régulière des loyers, et à assurer aux occupants une large sécurité d'occupation en leur donnant la possibilité de transmettre les baux d'une génération à l'autre (Whitehead, 2014). A contrario, les dispositifs dits de « seconde génération » cherchent à stabiliser les niveaux de loyer sur le marché locatif en limitant les hausses de loyer à la relocation (Dahl et Goralczyk, 2017). La possibilité de transférer un bail locatif à un membre de la famille dans les mêmes conditions n'est plus assurée.

En bloquant les loyers et en empêchant leur actualisation, faisant fi de l'inflation, de la progression des revenus et des éventuels secousses monétaires, les dispositifs de « première génération » ont contribué au manque d'offre sur les marchés locatifs formels. Faute de revenus locatifs suffisants et d'un rendement locatif satisfaisant, les investisseurs individuels et institutionnels se sont détournés de l'investissement locatif. De même, ces dispositifs ont contribué à la non-déclaration des locations par les propriétaires-bailleurs, renforçant ainsi le secteur locatif informel, et à la dégradation du parc locatif faute d'un entretien suffisant. Si les lois de contrôle des loyers ont, à certains égards, permis l'émergence d'un parc de logement locatif abordable de fait, elles ont également contribué à la dégradation et paupérisation rapide des centres urbains – où le parc concerné est habituellement localisé – et à une réduction de la mobilité résidentielle des ménages. De plus, la réforme partielle de ces dispositifs par la libéralisation des nouveaux baux de location a régulièrement conduit à la constitution de marchés locatifs duaux et à des distorsions multiples (renchérissement des prix, baux de courte durée, etc.) du fait du risque perçu par les propriétaires-bailleurs. Il est aussi intéressant de noter que, même lorsque ces législations sont supprimées, elles continuent durablement d'influencer les comportements et les décisions des acteurs économiques qui hésitent à revenir investir dans le secteur locatif (Marot 2018). Toutefois, des expériences montrent qu'il peut être justifié d'élaborer des dispositifs ciblés et temporaires de blocage des loyers qui concernent des bénéficiaires ou un marché immobilier précis où, du fait d'un déficit d'offre, les loyers pratiqués deviennent totalement déconnectés des revenus des ménages. De tels dispositifs, par exemple expérimentés dans plusieurs métropoles en France et en Allemagne, doivent alors être calibrés pour ne pas pénaliser excessivement les rendements locatifs, au risque de décourager les éventuels investisseurs.

#### 3.2.2. Une rentabilité locative peu attractive

Les dispositifs de contrôle des loyers, au-delà de leurs dimensions juridiques et réglementaires, mettent en exergue l'enjeu central que représente la rentabilité locative dans la décision des acteurs économiques – principalement de petits investisseurs – de se lancer ou non sur ce marché. Dans le contexte de la financiarisation accrue des marchés fonciers et immobiliers, cette solution d'investissement n'est attractive que si son rendement annuel est compétitif au regard des autres opportunités de placement et d'investissement, de risque et de liquidité similaires, disponibles dans les systèmes financiers locaux ou internationaux. Le rendement de l'immobilier locatif peut alors être comparé à ceux des dépôts bancaires ou des obligations d'État (c'est-à-dire des titres de dette) de durée moyenne, qui sont généralement plus élevés dans les pays à revenu intermédiaire qu'en Europe et en Amérique du Nord (voir l'Encadré 5 ci-après sur le cas libanais). Les éventuelles plus-values à la revente sont également prises en compte. Les chiffres disponibles montrent que les taux bruts de rendement locatif annuel varient beaucoup d'un pays et d'une ville à l'autre (voir Tableau 2 ci-après), tout en sachant que ces taux, donnés à titre indicatif, peuvent également être très différents, au sein même de ces villes, d'un segment de marché à l'autre.

### **Encadré 5. La sur-rémunération des placements financiers au Liban : un puissant facteur désincitatif pour l'investissement locatif**

Au Liban, la structure élevée des taux d'intérêt bancaires dans la période d'après-guerre (1990-2018) est un exemple particulièrement parlant pour illustrer la concurrence qui existe, pour des investisseurs individuels comme institutionnels, entre différentes opportunités de placement et d'investissement. La politique d'attractivité financière menée par les autorités libanaises (banque centrale en tête) pendant plus d'un quart de siècle s'est caractérisée par la rémunération élevée et la faible fiscalité appliquée sur les dépôts bancaires et les titres de dette publique<sup>17</sup>. Cette sur-rémunération du capital, qui est au cœur du modèle financier mis en place dans l'après-guerre et qui s'effondre depuis 2019, a ainsi été un puissant facteur désincitatif pour investir dans l'immobilier locatif. Les rendements annuels de ce dernier (2-4 %) étaient grevés par la distorsion accrue entre des prix de l'immobilier à l'achat très élevés, un niveau des loyers contraint par la faible élasticité du revenu des locataires, et une fiscalité plus lourde que celles des revenus mobiliers (Marot, 2020). En effet, un impôt à taux unique de 5 % est appliqué aux revenus financiers au Liban, alors que les revenus de l'immobilier locatif sont eux taxés entre 4 et 14 % en fonction de la tranche d'imposition.

**Tableau 2. Taux bruts estimés de rendement locatif annuel**

<b>Chili</b>	10 %
<b>Mexique</b>	7-10 %
<b>Indonésie</b>	7 %
<b>Philippines</b>	6,1 %
<b>Cambodge</b>	5,6 %
<b>Thailand</b>	5,1 %
<b>Vietnam</b>	4,3 %
<b>Liban</b>	2-4 %
<b>Singapour</b>	3,3 %
<b>Inde</b>	2,3 %
<b>Chine</b>	2,1 %

Source : Blanco *et al.* 2016a ; Marot 2020 ; Mukherjee 2020 ; Peppercorn et Taffin 2013

Même si les contextes financiers et fiscaux nationaux façonnent les choix économiques des acteurs locaux, il est rare de voir le secteur privé se lancer dans un projet d'investissement locatif dont le rendement annuel est inférieur à 3 ou 4 %, du fait des risques encourus. Plus la perception du risque est élevée, plus les attentes de rendement annuel sont importantes et les solutions alternatives de placement sont préférées. A cet égard, le cas chilien est parlant pour illustrer l'importance de cette dimension financière : les taux de rendement locatifs élevés sont l'une des raisons qui expliqueraient l'existence d'une offre locative significative dans le secteur formel, par ailleurs accessible aux ménages aux revenus limités grâce à un système efficace d'aides financières mis en œuvre par les pouvoirs publics (Brain *et al.*, 2016).

La décision d'investir ou non dans des dispositifs d'immobilier locatif résidentiel tient toutefois à la prise en compte du rendement annuel net, dont la fiscalité foncière et sur les revenus, ainsi que les éventuelles aides publiques, déterminent la performance. Un autre facteur

<sup>17</sup> Ces trente dernières années, la performance moyenne des dépôts bancaires dans les banques libanaises a oscillé entre 5 et 11 % en livres libanaises, et entre 2,7 % et 7 % en dollars américains, quand la rémunération des bons du Trésor, quelle que soit leur maturité, a oscillé entre 18 et 42 % dans les années 1990 et n'est jamais passé au-dessous de 6 % depuis.

détourne par ailleurs les investisseurs du secteur locatif dans les pays à revenu intermédiaire : la rareté de l'offre de crédit hypothécaire pour l'investissement dans l'immobilier résidentiel locatif. Les banques préfèrent prêter à des ménages qui vont devenir propriétaires-occupants de leur logement, ou prêter à des investisseurs souhaitant acquérir de l'immobilier commercial ou de bureau. Elles prêtent plus difficilement aux investisseurs du marché immobilier locatif, d'une part à cause de la faible transparence de ces marchés, d'autre part à cause de la faible disponibilité de ressources de long terme, pour les banques, sur les marchés bancaires. Le cas échéant, les crédits proposés par les banques au taux du marché, non bonifiés (c'est-à-dire non aidés par les pouvoirs publics), ne permettent pas aux investisseurs d'atteindre un rendement locatif suffisamment intéressant, à moins que les prix d'achat soient très attractifs ou que les loyers prévus soient particulièrement élevés, comme c'est le cas dans l'immobilier locatif de luxe et avec les locations touristiques de type Airbnb.

Enfin, les faibles niveaux de rentabilité et les défaillances du cadre juridique et réglementaire pour la location sont responsables d'un problème qui contribue fortement au déficit d'offre de logements locatifs formels : la vacance immobilière. Cette dernière est particulièrement élevée dans des villes comme Beyrouth, Mexico ou Buenos Aires où elle atteint 10 à 20 % dans le parc résidentiel (Beirut Urban Lab s.d.; Blanco, 2016). En Inde, plus de 11 millions de logement seraient vacants (Mukherjee, 2020). Ces logements sous ou non-occupés représentent, à bien des égards, une réserve potentielle pour accroître le stock de logements locatifs. Tout l'enjeu pour les politiques publiques est d'ainsi proposer les bons instruments pour encourager les propriétaires à les rendre disponibles sur le marché formel.

---

### 3.3 Des instruments légaux, financiers et fiscaux pour relancer et structurer le secteur locatif formel

---

Pour permettre la revitalisation et la structuration durable des marchés locatifs formels, les expériences réalisées dans divers pays montrent qu'il faut adopter une approche globale, progressive et territorialisée qui soit capable de transformer l'ensemble de la chaîne de valeur du secteur et de faire émerger de nouveaux modèles économiques. Des actions de soutien à la demande et, peut-être encore davantage à l'offre, doivent être envisagées pour permettre aux marchés locatifs formels de se développer et de prendre le pas sur les marchés informels, en étant à la fois abordables pour les locataires et attractifs pour les propriétaires. Autrement dit, l'enjeu est de créer un environnement légal, réglementaire, institutionnel, financier et fiscal qui donne au secteur privé, et public le cas échéant, la possibilité de proposer une offre locative diversifiée en construisant des logements neufs et en réhabilitant le parc existant.

#### 3.3.1. Un cadre juridique clair, stable et équilibré

À l'heure où les marchés locatifs formels sont peu organisés et régulés, un prérequis à leur redynamisation est la définition d'un cadre juridique clair, stable et équilibré. Celui-ci devrait en effet régir et sécuriser les relations contractuelles qui unissent locataires et propriétaires – comme c'est le cas par exemple en Allemagne et en Suisse où les marchés locatifs sont particulièrement dynamiques (Blanco et al., 2016a, 2016b ; Mukherjee, 2020 ; Peppercorn et Taffin, 2013). Pour recréer de la confiance et réduire la perception du risque chez les différents protagonistes, il est nécessaire que la législation, à l'échelle nationale ou locale, définisse précisément les droits et les devoirs de chacune des parties, les termes du contrat et les conditions de résolution d'un éventuel litige. Il s'agit de déterminer plusieurs dimensions, notamment : les règles concernant la fixation et la révision des loyers, la durée et les conditions de fin des contrats de location, les standards minimums de qualité, le partage des frais d'entretien et d'accès aux services, la définition d'un modèle de bail, le versement d'un

dépôt de garantie, ou encore le recours à d'éventuels mécanismes de caution et de garantie mutualisée des risques locatifs. Les mécanismes de garantie locative peuvent être mis en place via des institutions et des fonds publics dédiés pour les locataires à bas revenus, comme c'est le cas en Uruguay, ou via des produits d'assurance dédiés souscrits par les propriétaires comme c'est le cas au Mexique, en Argentine et en Colombie (Blanco *et al.*, 2016; Martner-Perelongue, 2020). L'enjeu est également d'enregistrer les baux et de proposer des procédures rapides, simplifiées et collaboratives de médiation et de règlement des contentieux locatifs avec, au besoin, une autorité ou une cour de proximité dédiée. Ce travail de médiation et d'arbitrage peut être réalisé via une institution publique dédiée (Régie du Logement au Québec), un tribunal de proximité (tribunaux d'instance en France), ou une personne physique ou morale qualifiée (représentants communautaires, avocats, chambres de commerce, notaires, syndicats, etc.).

Des réformes locatives tentant de concilier ces différents objectifs ont par exemple été réalisées avec succès depuis les années 2000 au Brésil, au Chili, au Maroc et en Inde dans l'État du Tamil Nadu. Notons également que dans des pays comme le Liban, où l'immobilier résidentiel demeure une valeur refuge du fait de secousses financières ou monétaires occasionnelles, une réforme équilibrée de la loi locative peut permettre d'encourager l'investissement locatif et de limiter la vacance même en l'absence d'incitations financières et fiscales. En outre, un autre prérequis à la redynamisation du secteur locatif tient à une meilleure transparence et disponibilité de l'information économique sur l'ensemble des (sous-) marchés immobiliers (niveaux de loyers par quartier, registre des impayés, etc.) afin de réduire la perception du risque des investisseurs et des éventuels financeurs (banques), et de faciliter l'élaboration de plans de financement. En réduisant la perception du risque, une meilleure disponibilité de l'information contribue également à la stabilisation des loyers.

### 3.3.2. Des dispositifs de soutien à l'offre et à la demande

Une fois le nouveau cadre juridique mis en place pour la location, la question des aides apportées par les pouvoirs publics se pose. Dans un système de production de logements qui se veut largement porté par le secteur privé, des dispositifs de soutien à la demande (aide à la personne) et de soutien à l'offre (aide à la pierre) doivent être mis sur pied afin d'atténuer le coût d'accès au logement pour les locataires. Ce coût ne devrait pas dépasser un tiers de leurs revenus et permettre de sécuriser la rentabilité des investisseurs. Si ces deux formes d'action publique peuvent être élaborées à l'échelon national, leur mise en œuvre doit être gouvernée à l'échelon local de manière intégrée avec les autres composantes des politiques urbaines. Aussi, l'expérience des pays à revenu élevé montre qu'il est préférable de les associer pour atteindre leur objectif, en particulier pour faciliter l'accès au logement des plus vulnérables. Les aides à la personne et les aides à la pierre ont par ailleurs des calendriers et des conséquences économiques et budgétaires différentes (Hoorens, 2014). Toutefois, dans le contexte des pays à revenu intermédiaire, la priorité pourrait être donnée aux dispositifs de soutien à l'offre.

Les instruments d'aide à la personne consistent principalement en un soutien financier apporté aux locataires, généralement sous conditions de ressources, sous la forme d'allocations<sup>18</sup> (*housing allowances*) ou de bons (*housing vouchers*) pour réduire le poids de leurs dépenses consacrées au logement. Au Brésil, la Municipalité de Sao Paulo a mis en place au début des années 2000 un système d'aide (« Bolsa Aluguel ») qui prend en charge une

---

<sup>18</sup> À l'instar du système d'aide personnalisée au logement (APL) en France et du dispositif « Section 8 » aux États-Unis, les dispositifs d'allocation sont, dans la plupart des pays, calculés en fonction du loyer, ainsi que des ressources financières et de la taille du ménage bénéficiaire.

partie du loyer des ménages vulnérables (personnes âgées, sans abris, familles vivant dans des quartiers précaires) pour une période allant jusqu'à 30 mois, et qui débouche, dans certains cas, sur un programme d'accession aidée à la propriété. Ce programme est néanmoins modeste : il a bénéficié à quelques dizaines de milliers de ménages alors que plusieurs millions de personnes vivent dans les quartiers précaires de la métropole brésilienne (Pasternak et D'Ottaviano, 2016 ; Peppercorn et Taffin, 2013). Un système d'aide à la personne est également proposé en Colombie (Torres Ramirez, 2016).

Au Chili, un programme national d'intermédiation locative (voir Encadré 6 ci-après), porté par l'État, en partenariat avec les municipalités, propose le versement d'une aide financière aux locataires. Ce dispositif concerne, pour une durée maximale de 8 ans, les ménages modestes (avec un plancher et un plafond de revenus) de moins de 30 ans. Ces derniers sont libres de choisir leur logement et bénéficient d'une allocation forfaitaire de 150 USD participant au paiement d'une partie du loyer. Celui-ci est collecté par une banque publique (Banco del Estado) avant d'être reversé au propriétaire, ce qui encourage les propriétaires à proposer un bail formel. Pour les ménages, ce dispositif réduit le coût du loyer et propose une aide juridique. Il contribue aussi à l'amélioration du parc locatif en imposant certaines normes de qualité et de salubrité, si nécessaire, via une certification (Brain et al., 2016 ; Rolando, 2020 ; Salvi del Pero, 2016). D'une manière générale, si les aides à la personne sont jugées très efficaces pour permettre aux ménages d'honorer leur loyer, les expériences internationales montrent que ces dispositifs d'aide peuvent avoir un effet inflationniste sur les marchés locatifs et produire des effets de seuil. En effet, une légère augmentation des revenus pour un ménage peut conduire à une progression rapide de sa « dépense logement », le franchissement de certains seuils de revenus menant à une baisse, parfois significative, des aides au logement.

Autres défis de taille, les dispositifs d'aide à la personne représentent un poste de dépense très important pour les budgets publics et nécessitent un ciblage étroit et une gestion complexe pour ne pas ouvrir la voie à des dérives (Defay et al., 2020). Ces limites posent, en définitive, la question de la pertinence de ces instruments d'action publique dans des pays à revenu intermédiaire. En effet, les ressources financières de l'État et des collectivités sont limitées, les marchés immobiliers opaques et les données fiables sur les revenus des ménages ne sont pas toujours disponibles – du fait de l'importance de l'économie informelle, d'appareils statistiques pas toujours robustes et, dans certains cas, de l'existence du secret bancaire. En tout état de cause, lorsque ces dispositifs de soutien à la demande sont mis en place, leur gestion locale doit être favorisée, à travers des acteurs comme les municipalités ou des organisations de la société civile aptes à cibler les bénéficiaires dans le cadre de dispositifs transparents.

#### **Encadré 6. L'intermédiation : un instrument de redynamisation et de formalisation du marché locatif**

Les dispositifs d'intermédiation – à l'instar des modèles qui existent en Égypte, en Pologne, au Chili, et en France – visent à sécuriser les propriétaires de logement en impliquant une tierce partie dans leurs relations contractuelles avec les locataires. Collecte du loyer, couverture des risques locatifs, accompagnement social : les rôles joués par ces acteurs intermédiaires publics ou privés sont multiples et s'accompagnent régulièrement d'incitations financières et fiscales. L'intermédiation locative est considérée comme un levier essentiel pour favoriser l'accès au logement d'un public « très social », augmenter l'offre disponible, et convaincre des propriétaires de louer leur bien sur le marché formel. Dans les années 2010, l'ONG Norwegian Refugee Council (NRC) a par exemple développé des dispositifs d'intermédiation en Jordanie et au Liban pour favoriser l'accès au logement des populations syriennes réfugiées (Ababsa, 2020 ; Marot, 2020). Le concept est simple : NRC finance la réhabilitation, la

finalisation, ou l'extension d'un logement privé, en contrepartie d'un hébergement gratuit d'un ménage réfugié par le propriétaire du logement, pour une durée d'un an non-renouvelable. Elle accompagne également les bénéficiaires dans leur recherche d'emploi et les forme à leurs droits et devoirs de locataires. Malgré certains dysfonctionnements (difficulté d'application de la contrepartie, hausse des loyers, etc.), ce programme a été étendu aux populations libanaises et jordaniennes vulnérables dans le cadre de stratégies d'intervention urbaine plus intégrées.

Les mécanismes d'intermédiation locative peuvent contribuer plus largement à fluidifier le fonctionnement des marchés locatifs en rétablissant le lien de confiance entre propriétaires et locataires et en diminuant la perception des risques locatifs, ce qui permet d'allonger la durée des baux, de limiter la progression des loyers, et de convaincre des propriétaires réticents de mettre leurs biens vacants sur le marché. Ces dispositifs représentent par ailleurs une solution prometteuse à intégrer aux programmes de réhabilitation des centres urbains dégradés, notamment lors de la suppression des lois de contrôle des loyers, d'autant plus si l'intermédiaire est un organisme bien implanté localement. Combinés avec d'autres aides, ces dispositifs peuvent permettre aux locataires vulnérables de garder leur logement tout en donnant la possibilité aux propriétaires de réhabiliter leur bien et de voir leurs revenus locatifs augmenter. L'intermédiation locative se présente ainsi comme un outil essentiel de renouvellement urbain<sup>19</sup> et de mixité sociale.

Les instruments d'action publique de soutien à l'offre de logements locatifs sont, quant à eux, principalement de nature réglementaire, financière et fiscale. Ils ciblent essentiellement les mono ou multipropriétaires-bailleurs – et parfois les investisseurs institutionnels –, ainsi que les promoteurs immobiliers. Alors qu'une proportion importante de la production immobilière formelle se concentre sur le haut de gamme dans les villes des pays à revenu intermédiaire, l'objectif de ces dispositifs est de favoriser le développement d'une offre locative de milieu de gamme, autant par la construction neuve que par la reconfiguration du parc existant. Les instruments légaux et réglementaires, indolores pour les dépenses publiques, sont multiples et incluent par exemple une adaptation du droit de la construction et des règles d'urbanisme (*inclusionary zoning*) pour les promoteurs immobiliers. En Inde, en Colombie et au Brésil, comme en France et aux États-Unis, certaines municipalités imposent des quotas (généralement entre 10 et 20%, parfois plus) de logements à loyer accessible dans les nouvelles constructions. D'autres, comme en Afrique du Sud, augmentent les coefficients d'exploitation<sup>20</sup> et proposent des transferts de droits à construire<sup>21</sup> pour les projets immobiliers incluant ce type de logements dans certaines zones prioritaires, notamment des quartiers centraux ou des zones bien desservies par les réseaux et équipements urbains existants. D'autres encore demandent aux promoteurs de contribuer à un fonds de financement, ou à des réserves foncières dédiées à la production de logements abordables. Ces dispositifs, attrayants sur le papier, peuvent cependant être contournés par le secteur immobilier, alimenter une hausse des prix du foncier, et nourrir des dynamiques d'étalement urbain s'ils ne sont pas suffisamment bien élaborés et contrôlés par les pouvoirs publics (Santoro, 2019).

<sup>19</sup> Les dispositifs de renouvellement urbain visent à améliorer l'habitat, promouvoir la mixité sociale, désenclaver les quartiers et stimuler le développement économique grâce à des opérations de destruction-reconstruction, de réhabilitation et de relogement des habitants. Ces dispositifs permettent de revitaliser des quartiers tout en limitant l'étalement urbain.

<sup>20</sup> Le coefficient d'occupation des sols (COS) est un ratio qui permet de définir la densité de construction maximale possible par rapport à la surface du terrain suivant les règles d'urbanisme applicables sur le territoire communal. Il est représenté par un nombre décimal fixé par chaque commune dans le cadre de la réalisation d'un plan d'occupation des sols (POS) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU). Appliqué à la superficie du terrain, le COS détermine la surface de plancher à construire, c'est-à-dire l'ancienne surface hors d'œuvre nette (SHON).

<sup>21</sup> Les droits à construire correspondent au nombre de mètres carrés qu'un maître d'ouvrage est autorisé à construire sur un terrain au regard de sa superficie et des règles d'urbanisme en vigueur.



Les outils financiers, même s'ils sont plus rares dans les pays à revenu intermédiaire, concernent eux aussi tant les investisseurs et propriétaires de logements locatifs abordables que les promoteurs. Des aides pécuniaires directes ou des prêts bonifiés<sup>22</sup> de long terme (d'une durée de 20 ans ou plus) – même si cet outil présente plus de risques – sont proposés par les pouvoirs publics aux propriétaires-bailleurs pour l'acquisition, la réhabilitation ou l'extension d'un logement locatif, souvent en intégrant des critères de performance énergétique, en imposant un plafond de loyer pour une période donnée, et en proposant une assistance technique (Blanco *et al.*, 2016a, 2016b ; Peppercorn *et Taffin*, 2013 ; Rust, 2020). C'est le cas au Chili, au Mexique et en Colombie. Dans certains pays comme l'Afrique du Sud, les promoteurs engagés dans la construction de logements adaptés à la location (petites et moyennes surfaces, standing moyen de gamme) peuvent également recevoir une aide financière pour réduire leur recours à la dette et pour alléger le bilan et préserver la rentabilité de leurs opérations (Scheba *et al.*, 2021). Ces dispositifs peuvent contribuer à faire évoluer les pratiques de l'industrie immobilière et favoriser l'émergence d'opérateurs spécialisés sur ce type de produits résidentiels. Le cas échéant, les pouvoirs publics peuvent également fournir des garanties sur les prêts contractés par les propriétaires-bailleurs et les promoteurs, participer aux frais d'aménagement ou mettre à disposition des parcelles. En effet, des terrains publics, souvent bien localisés, peuvent être proposés à un promoteur par l'État ou une collectivité à des conditions inférieures à celle du marché, ou encore par le biais d'une emphytéose.

Enfin, plusieurs instruments d'incitations et de désincitations fiscales sont à la disposition des pouvoirs publics pour agir sur l'offre de logements locatifs dans le secteur formel. Ils peuvent par exemple ne pas assujettir les propriétaires-bailleurs louant un logement abordable à la fiscalité foncière sur la propriété bâtie, au moins de manière temporaire, pour attirer les investisseurs. De même, du fait de la concurrence entre les différentes classes d'actifs (immobilier, actions, obligations, etc.), les autorités locales doivent veiller à ce que la fiscalité sur les revenus locatifs ne soit pas supérieure à celle appliquée aux revenus mobiliers (intérêts, dividendes, etc.) et ceux issus de l'immobilier commercial. En plus du taux d'imposition, de multiples déductions, crédits et abattements liés à l'entretien, à l'amortissement et au remboursement des biens peuvent être utilisés sur la base de critères précis en matière de prix et de qualité des logements – comme c'est le cas en Allemagne (Peppercorn *et Taffin*, 2013). Un équilibre est ainsi à trouver : la fiscalité doit être suffisamment stable et significative pour générer des ressources fiscales essentielles pour l'État et les collectivités, sans pour autant décourager l'investissement locatif et pousser les propriétaires-bailleurs vers le marché informel. La même logique s'applique pour la fiscalité sur l'activité des promoteurs immobiliers : aux États-Unis, un système de crédit fiscal sophistiqué (*Low Income Housing Tax Credit*) s'est révélé essentiel pour stimuler et pérenniser l'offre nouvelle de logements locatifs abordables, y compris dans des quartiers centraux. Des dispositifs similaires ont été expérimentés en Argentine et en Colombie, mais sans rencontrer le même succès, en raison d'une évasion fiscale répandue et d'un manque d'ingénierie financière (Blanco *et al.*, 2016a). De même, la fiscalité sur la vacance immobilière est un levier à mobiliser pour encourager les propriétaires immobiliers à mettre leurs biens sur le marché et ainsi augmenter l'offre (Reese *et al.*, 2016).

---

<sup>22</sup> 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.

## 4. Le logement locatif social : un tremplin pour les trajectoires résidentielles

L'habitat social<sup>23</sup> est le dernier grand levier de production de logements susceptible d'être expérimenté, développé ou renforcé dans le secteur locatif, malgré des présupposés négatifs nourris par les modèles de grands ensembles construits en Europe et en Amérique du Nord jusque dans les années 1970. La pluralité d'objectifs et de modèles économiques, de gouvernance et de gestion qui existent dans cette filière, en fonction des pays, reflète la diversité des environnements institutionnels, réglementaires, financiers, et culturels, ainsi que les processus sociohistoriques par lesquels ils ont été mis en place (Houard, 2013 ; Kemeny, 1992 ; Scheba et al., 2020). Si sa légitimité est parfois contestée depuis les années 1980, le logement locatif social (LLS) reste un outil de production de masse de logements à bas coût. Dans les pays à haut revenu où il peut représenter une part significative du stock de logements, il contribue à améliorer les conditions d'habitat, favoriser les trajectoires résidentielles ascendantes, et réduire la pauvreté et les inégalités. Le LLS est en outre un instrument essentiel pour réguler les marchés fonciers et immobiliers et orienter le développement urbain. Toute la question est de voir sous quelles conditions, avec quelles modalités et pour quels objectifs les dispositifs de LLS peuvent monter en puissance dans les pays à revenu intermédiaire où leur présence reste marginale, dans un contexte où les besoins en logement sont immenses et où les financements publics, essentiels à son fonctionnement, ne sont pas toujours au rendez-vous.

---

### 4.1. L'essor du secteur locatif social au XX<sup>ème</sup> siècle

---

L'histoire du logement locatif social n'est pas nouvelle dans les pays du Sud global et remonte à la période des Indépendances, voire à l'époque coloniale comme ce fut le cas en Algérie. De l'Inde à la Côte d'Ivoire, des projets de LLS émergent dès les années 1950-60 en mobilisant, la plupart du temps, un financement et une maîtrise d'ouvrage publique. Les programmes demeurent néanmoins modestes par rapport aux enjeux de transition démographique d'alors et peinent à proposer des solutions de logements aux ménages pauvres qui se massent dans les quartiers précaires et informels. Dans la plupart des cas, le secteur locatif social accueille des ménages salariés issus des classes moyennes, en particulier des fonctionnaires (Biehler et al. 2015). Dans des pays comme le Liban, les programmes et les projets se multiplient sans toutefois arriver au stade de la construction (Marot, 2020). Au Mexique, au Venezuela et en Colombie, les logements sont finalement vendus à leurs occupants quelques années plus tard (Blanco et al. 2016a, 2016b ; Duhau, 2003). Le tournant néolibéral des années 1980 vient ensuite freiner le développement du LLS. Les politiques d'ajustement structurel, qui visaient à réduire l'action publique et réaliser des économies budgétaires, assèchent les sources de financement du secteur et contribuent au manque d'entretien et à la dégradation d'ensembles immobiliers déjà visibles en raison de la faiblesse des recettes locatives, de la relative désorganisation des organismes de gestion, et d'une qualité de construction non assurée (Arnott 2008 ; Blanco et al. 2016a ; Paulais et Bigourdan 2014). Depuis, les politiques de logement à bas coût cherchent essentiellement à favoriser l'accès à la propriété (voir le premier volet de l'étude - papier de recherche

---

<sup>23</sup> Le logement locatif social correspond une catégorie de logements dont les loyers sont inférieurs à ceux du marché, grâce à des subventions publiques, et qui sont réservés à des locataires soumis à plafonds de ressources. Ce parc de logements est susceptible d'être possédé et géré par des organismes bailleurs publics, privés ou communautaires dédiés et à but lucratif limité (Schaefer et Taffin, 2006 ; Visagie et al., 2020).

« les politiques du logement dans les Suds (1/2) : la promotion de la propriété individuelle et ses limites »). Néanmoins, des programmes de logement locatif social continuent à être développés ou réinitialisés, en associant les collectivités territoriales ainsi que les secteurs privés et associatifs dans son financement, sa construction et sa gestion dans une double démarche de décentralisation et de territorialisation des dispositifs.

---

## 4.2. Des modèles de logement locatif social en mutation

---

La diversité des modèles de logement locatif social développés dans les pays à hauts revenus d'Asie du Sud-Est (Corée du Sud, Singapour, Hong Kong, Taiwan), d'Europe, et d'Amérique du Nord pose la question des dispositifs d'action publique à promouvoir et à développer dans les pays à revenu intermédiaire. Toute initiative de mise en place ou de renforcement d'un système de LLS doit ainsi se positionner sur une série de questions clés pour organiser leur fonctionnement et assurer leur pérennité. Nous en identifions ici au moins quatre qui sont interconnectées et ont trait à la conception du logement social, à son modèle économique, à sa gouvernance et à sa typologie : les rôles et cibles du LLS, ses financements, ses acteurs et mécanismes de gestion, et son adaptation aux modes d'habiter.

### 4.2.1. Quel ciblage et quel(s) rôle(s) pour le LLS ?

Dans des pays où l'habitat précaire et l'économie informelle occupent une place prépondérante, il est essentiel de se poser la question du rôle que doit jouer le logement locatif social dans une politique et une stratégie plus larges de production de logements et d'orientation du développement urbain. Depuis les années 1980, on assiste, en Europe, à la montée en puissance d'un mouvement de « résidualisation », en rupture avec les conceptions généraliste et universaliste (voir Encadré 7 ci-après), qui cherche à transformer le LLS en simple filet de sécurité réservé aux catégories sociales modestes, sans ambition plus générale de promotion de la mixité sociale et de régulation des marchés fonciers et immobiliers. Dans les pays à revenu intermédiaire, il s'agit donc de se positionner, au regard de la situation des marchés du logement, des capacités budgétaires publiques, et des nécessités d'équilibre financier des dispositifs, sur le profil des populations que les dispositifs de logement locatif social ont vocation à cibler.

#### **Encadré 7. Les modèles universaliste, généraliste et résiduel du logement social**

La recherche urbaine identifie généralement trois grandes conceptions du logement locatif social en fonction du profil des bénéficiaires et de l'ambition à contribuer, ou non, à l'organisation des marchés du logement (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010). Les modèles universalistes (Suède, Pays-Bas, Danemark) ne pratiquent aucun ciblage des ménages bénéficiaires. L'accès au logement social est ouvert à l'ensemble de la population, sans conditions de ressources. Les parcs de LLS constituent alors une part significative de l'offre de logements et jouent un puissant rôle de régulation des marchés fonciers et immobiliers. Les modèles généralistes (France, Autriche, Hong Kong, Taiwan, Corée du Sud, etc.) ciblent davantage les bénéficiaires, tout en gardant des plafonds de ressources relativement élevés pour garantir un minimum de mixité sociale et favoriser la construction de parcours résidentiels ascendants (Daniel, 2018). Enfin, les modèles résiduels (Royaume-Uni, Belgique, Allemagne) visent à recentrer la mission du LLS sur le logement des ménages les plus pauvres. Les parcs de logements sociaux, en réduction régulière, ne jouent alors qu'un rôle très limité dans l'organisation des marchés locaux de l'habitat.

À rebours des évolutions observées en Europe, le modèle de LLS développé en Afrique du Sud (voir Encadré 8 ci-après) repose par exemple sur une conception plutôt généraliste, qui cherche à loger des ménages aux revenus à la fois faibles et intermédiaires (déciles 2 à 6), avec l'ambition de lutter contre les inégalités, d'accompagner les trajectoires résidentielles, et de promouvoir un développement urbain plus compact. Cette conception est également présente dans le programme de LLS mis en place par la municipalité de São Paulo (*Programa de Alquiler Social*) au Brésil, auquel tous les ménages gagnant jusqu'à trois fois le salaire minimum sont éligibles (Pasternak et D'Ottaviano, 2016). Le modèle généraliste de logement social a l'avantage, en théorie, de sécuriser la collecte des loyers en incluant des ménages aux revenus réguliers. Néanmoins, il nécessite un fort engagement financier à long terme que les capacités budgétaires des pouvoirs publics ne permettent pas toujours.

**Encadré 8. Le logement locatif social en Afrique du Sud : une conception généraliste au service de la transition postapartheid**

En Afrique du Sud, en sus des politiques volontaristes d'accèsion à la propriété, les autorités nationales créent, dès 1994, une filière de logement locatif social dont l'ambition est de corriger les inégalités sociales, économiques et spatiales issues de la période d'apartheid, en favorisant l'accès au logement abordable, ainsi que la mixité sociale et la mobilité résidentielle des classes moyennes et populaires (Scheba et al., 2020 ; Visagie et al., 2020). En exigeant des locataires de disposer d'un emploi formel, ces dispositifs ne permettent toutefois pas de loger les plus vulnérables, qui continuent alors à se tourner vers l'habitat précaire et informel. Faute d'un cadre législatif, institutionnel et stratégique adapté, les projets, initialement proposés en location-accession et souvent excentrés en périphérie, connaissent d'importants problèmes de financement et de gestion jusqu'à l'adoption d'une législation dédiée en 2008. Cette dernière ouvre la voie à la structuration d'un système de LLS plus élaboré et intégré à une politique d'urbanisation cherchant à promouvoir des villes denses, comme c'est le cas à Johannesburg, en s'appuyant sur la production de logements locatifs sociaux dans la revitalisation de quartiers centraux dégradés. Ce système a bénéficié d'un accompagnement technique d'acteurs européens et canadiens du secteur. Il s'appuie sur un modèle de financement et de gestion en théorie fonctionnels, mais il n'a pas réussi, à ce jour, à atteindre une production de masse (Scheba et al., 2020). Alors que le secteur locatif représente 24 % du parc immobilier résidentiel, le nombre de logements locatifs sociaux ne s'élève qu'à 40 000 unités, soit environ 1 % du stock résidentiel national (Rust, 2020 ; Scheba et al., 2020). Ce déficit de production, dû en partie à un manque de financements et de directives opérationnelles suffisamment claires, ainsi qu'au coût du foncier, limite, dès lors, la capacité de ces dispositifs de LLS à remplir pleinement les ambitieux objectifs d'intégration sociale, économique et spatiale qu'ils s'étaient fixés.

Plus généralement, l'élaboration de dispositifs de logement locatif social implique un certain nombre de choix structurants. Il convient par exemple de s'interroger sur le profil des propriétaires des biens et sur le caractère permanent ou temporaire de l'offre. Un parc de LLS doit-il être détenu par des opérateurs dédiés pour héberger des ménages pour une durée illimitée en leur garantissant un droit au maintien dans les lieux ? Ou, un modèle de LLS à durée limitée est-il préférable en adoptant une logique à l'allemande de conventionnement temporaire de logements neufs ou existants détenus par des propriétaires individuels ? Aussi, dans quelle mesure ces dispositifs doivent-ils être territorialisés et décentralisés, c'est-à-dire élaborés et gérés par les autorités publiques régionales et locales, alors que les capacités financières et techniques des collectivités sont souvent très inégales ? Ces questions fondamentales n'appellent pas de réponse univoque. Il convient ainsi d'élaborer des dispositifs qui, tout en s'appuyant sur les retours d'expérience nationale et internationale,

prennent en compte les réalités locales des finances publiques, des systèmes de gouvernance, et des normes sociales, économiques et culturelles qui façonnent les marchés du logement et les modes d'habiter.

#### 4.2.2 Quelles modalités de financement ?

L'élaboration de montages financiers équilibrés sur une durée de 30 à 40 ans est une nécessité pour assurer la pérennité d'un dispositif de logement locatif social (Hoores, 2014). En raison de montants d'investissement élevés, ces montages reposent sur une formule associant de la dette, des aides publiques, et les ressources propres des opérateurs. La dette est généralement le principal outil de financement et elle produit un effet de levier. Les loyers futurs ont en effet vocation à rembourser les emprunts dont la nature (bancaire ou obligataire) et les circuits financiers varient selon les pays (banques commerciales, banques publiques, marchés financiers, institutions spécialisées, fonds mutualisant les contributions des entreprises, caisses de retraites, etc.).

Les opérateurs de LLS doivent, pour ce faire, accéder à des emprunts de long terme à taux bas. C'est toutefois un défi particulièrement complexe dans les pays à revenu intermédiaire où les ressources bancaires sont chères et de court terme, en plus d'être difficilement accessibles, et où les marchés financiers et les systèmes d'épargne réglementée et contractuelle<sup>24</sup> sont peu développés. En Afrique du Sud, par exemple, les opérateurs de logements sociaux peinent à contracter des emprunts bancaires faute d'historiques de crédits, de performances financières et de garanties suffisantes, mais aussi du fait d'une législation limitant la possibilité de lever les hypothèques sur leur patrimoine. Cette difficulté, associée à des fonds propres limités rend ces opérateurs très dépendants des financements publics et contribue à la relative faiblesse du nombre de logements sociaux produits ces vingt dernières années (Scheba *et al.*, 2020). Un chantier essentiel tient ainsi à la création d'institutions et de circuits financiers dédiés capables de fournir, directement ou indirectement, des prêts bonifiés aux opérateurs en collectant, en centralisant et en transformant des ressources financières d'origines multiples. Il est ainsi envisageable de mobiliser l'épargne réglementée locale et de demander aux entreprises une contribution spécifique comme c'est le cas en France, mais également de s'appuyer sur les revenus de l'exploitation de ressources pétrolières et gazières, ou sur les circuits d'épargne des diasporas. Ces derniers apparaissent comme une ressource cruciale sur laquelle s'appuyer pour bâtir des schémas de prêts à long terme dans le Sud global : les transferts d'argent des diasporas atteignaient annuellement, dans les années 2010, plus 40 milliards USD sur le continent africain, plus de 70 milliards en Amérique latine et dans les Caraïbes (2 % du PIB) et 83 milliards USD en Inde (Beaton *et al.*, 2017 ; Parby *et al.*, 2015). Ces circuits viendraient alors compléter ou diversifier les formes d'ingénierie financière pour le LLS proposées aujourd'hui, par exemple, par la National Housing Finance Corporation et le Gauteng Partnership Fund en Afrique du Sud.

L'équilibre des montages financiers du logement locatif social est par ailleurs tributaire d'une multitude d'aides publiques apportées par l'État ou les collectivités locales. Côté demande, les aides financières versées aux locataires, lorsqu'elles existent, sécurisent grandement les revenus locatifs des opérateurs. Côté offre, les aides apportées aux producteurs et

---

<sup>24</sup> L'épargne réglementée fait référence aux comptes, livrets et placements bancaires dont le fonctionnement (durée, rémunération, fléchage de la collecte) sont fixés par l'État (Livret A en France), alors que l'épargne contractuelle concerne les produits financiers qui reposent sur des contrats d'épargne (assurance vie, plan d'épargne retraite, etc.). L'utilisation de la collecte des fonds de pension n'est d'ailleurs pas un outil nouveau dans le financement du logement. Au Brésil, l'épargne retraite des principaux syndicats de travailleurs a financé plus de 120 000 logements sociaux entre 1936 et 1964 (Pasternak et D'Ottaviano, 2016).

gestionnaires de LLS sont de plusieurs types et sont plus ou moins indolores pour des budgets publics contraints. Elles incluent des subventions directes (à l'investissement et à l'exploitation), des aides de circuit par l'accès à des réserves d'épargne, des crédits bonifiés, des garanties sur les emprunts commerciaux, un régime fiscal particulier pour les opérateurs (sur la TVA, la fiscalité foncière et les bénéficiaires) et parfois pour les investisseurs (voir Encadré 9 ci-après), l'apport de terrains à des conditions favorables, ou encore la prise en charge des coûts d'aménagement. Par ailleurs, les bailleurs internationaux – via une aide bilatérale ou multilatérale (organisations internationales) – sont susceptibles de contribuer à la sécurisation et à la faisabilité des plans de financement.

**Encadré 9. Les aides fiscales comme leviers de financement du logement social ?  
L'exemple des DROM-COM**

La construction et la réhabilitation de logements locatifs sociaux dans les Outre-mers français sont financés par une série d'outils spécifiques qui incluent, en plus des instruments financiers proposés dans l'hexagone<sup>25</sup>, des dispositifs de défiscalisation pour les investisseurs privés ultra-marins et métropolitains, et de crédit d'impôt pour les bailleurs sociaux (Brac de la Perrière et al, 2020). Dans l'optique de mobiliser davantage de financements pour les secteurs locatif et locatif social dans les Outre-mers, la loi Girardin de 2003 permet aux investisseurs privés d'obtenir une réduction d'impôt allant jusqu'à 120 % de la somme investie dans le cadre d'un dispositif à fonds perdus. L'investissement se fait via l'acquisition de parts dans une société de portage qui loue les logements financés à un organisme de logement social qui en récupère la propriété au bout de cinq années. Aucun loyer ni plus-value de cession ne sont perçus par les investisseurs. Les programmes de logements sociaux financés par ce dispositif auraient toutefois tendance à répondre davantage aux exigences financières des investisseurs qu'aux besoins des résidents, avec une production se concentrant sur des marchés peu tendus ou sur des logements intermédiaires aux loyers trop élevés pour la demande locale. En parallèle, les bailleurs sociaux ultra-marins bénéficient d'un crédit d'impôt sur les sociétés correspondant à 40 % du coût de revient d'une opération (construction ou acquisition) (Brac de la Perrière et al, 2020). Outre les aides fiscales, une dernière spécificité du financement du LLS dans les DROM-COM tient dans la présence d'acteurs institutionnels, comme la Caisse des Dépôts et Consignations, l'Agence française de Développement et Action Logement, au capital de certains opérateurs. Ces acteurs financiers peuvent, le cas échéant, contribuer à l'augmentation des capacités d'investissement des organismes en augmentant leurs fonds propres. Ces différents leviers de financement présentent un intérêt pour le financement du LLS dans les pays à revenu intermédiaire où les pouvoirs publics, faute de recettes fiscales suffisantes, ne peuvent bien souvent s'engager dans des programmes de subventions massives et de long terme.

L'équilibre et la pérennité des montages financiers du logement locatif social dépendent enfin de la solidité financière des opérateurs et de leur double capacité à d'une part, dégager l'autofinancement nécessaire à l'entretien et à l'extension de leur parc, et d'autre part, à obtenir une rentabilité minimum (mais encadrée) capable d'attirer des capitaux privés. Cette capacité à s'autofinancer et à attirer des investisseurs s'appuie essentiellement sur la qualité de gestion opérationnelle et les stratégies patrimoniales des opérateurs, sur un niveau élevé de collecte des loyers et sur la fixation d'un loyer d'équilibre pour les différentes catégories de logements. Un programme de LLS est considéré comme équilibré lorsque le loyer pratiqué par

<sup>25</sup> Les outils utilisés en France métropolitaine sont les prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts et Consignations et d'Action Logement ; les subventions de l'État (via la Ligne Budgétaire Unique dans les Outre-mers), des collectivités, d'Action Logement et des fonds européens ; et les aides fiscales (exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, taux réduit de TVA) accordées par l'État et les collectivités aux organismes de logements sociaux.

un opérateur couvre, à long terme, l'ensemble des dépenses inhérentes à la production, à l'exploitation et à l'entretien du logement (Schaefer et Taffin, 2006). Comme l'explique Dominique Hoorens (2014), « plus le niveau des subventions et des fonds propres mobilisés est élevé, plus le loyer d'équilibre (...) peut être bas ». Ce loyer d'équilibre est susceptible d'être dynamique en tenant compte de l'évolution des aides publiques et des revenus des locataires. En outre, lorsque la législation le permet, les opérateurs peuvent diversifier leurs sources de revenus, notamment par la vente de surfaces commerciales et de bureau dans les programmes de construction, ou par le développement de filiales d'aménagement et de promotion immobilière dans le secteur lucratif.

#### 4.2.3. Quel système d'acteurs et quels mécanismes de production et gestion locatives ?

La capacité des dispositifs de logement locatif social à monter en charge et être pérenne dépend, en plus de leurs financements, de la qualité de leurs modes de production et de gestion, et de la bonne coordination des acteurs impliqués (financeurs, opérateurs, autorités, etc.). Dans la plupart des pays disposant d'un système de LLS, différentes catégories d'opérateurs travaillent parfois en concurrence, mais plus souvent en coopération. Ces opérateurs peuvent être publics, parapublics, associatifs, coopératifs ou privés à but lucratif limité. Cette diversité d'organismes se retrouve par exemple en Afrique du Sud (acteurs associatifs et privés) et au Brésil (acteurs publics et privés) ; à l'inverse de l'Algérie et de la Corée du Sud, où la maîtrise d'ouvrage reste entièrement publique. Dans ce cas de figure, la création d'opérateurs publics *ad hoc* est alors vivement conseillée pour réduire les problèmes de gestion (impayés, sous-location, entretien limité, etc.). L'absence d'opérateurs publics spécialisés est par exemple problématique en Indonésie (programme Rusanawa) : avec des loyers directement collectés par le Trésor et les faibles capacités de gestion locative et de stratégie patrimoniale des services de l'État, les dysfonctionnements de cette filière sont multiples et participent à sa mauvaise image parmi la population (Harrison, 2020). Les enjeux de gestion sont par ailleurs nombreux pour éviter les pratiques clientélistes et garantir le bon fonctionnement et l'équilibre du secteur à long terme : programmation des investissements, critères d'attribution des logements, gestion de la file d'attente des demandeurs, collecte des loyers, maintenance du parc, etc. Des instances d'agrément, de coordination et de contrôle dédiées sont dès lors créées, et des programmes de renforcement des capacités organisés, pour éviter toute dérive.

La mission des opérateurs, dans la plupart des systèmes de LLS, a longtemps été d'assurer la production et la gestion des logements locatifs sociaux. Depuis les années 2000, ces deux métiers tendent toutefois à se distinguer du fait, d'abord, de l'incapacité de certains opérateurs à engager des investissements massifs, ensuite, de la volonté de bâtir de nouvelles formes de partenariats publics-privés, et enfin, des difficultés d'accéder à des terrains sur les marchés tendus. Ces évolutions entraînent l'émergence de dispositifs innovants, comme l'acquisition et la gestion par des opérateurs de logements dans des copropriétés privées (modèle de la vente en état futur d'achèvement (VEFA-Hlm) en France)<sup>26</sup>. C'est le cas également avec des organismes de LLS qui gèrent des logements, dont ils ne sont pas propriétaires, pour une durée limitée à travers des mécanismes d'usufruit locatif social<sup>27</sup> ou de mobilisation de foncier coutumier (voir Encadré 10 ci-après). Dans la

---

<sup>26</sup> La VEFA-Hlm permet à des organismes de logement social d'acquérir des logements neufs, ou en cours de construction, auprès de promoteurs réalisant des programmes immobiliers pour le marché privé.

<sup>27</sup> Les dispositifs d'usufruit locatif social permettent à un opérateur de logement social de gérer des logements pour le compte de propriétaires privés tiers grâce à un démembrement de propriété (Faucconnier, 2020). L'opérateur achète, pour une durée définie, l'usufruit d'un bien dont la nue-propriété appartient à un investisseur privé, individuel ou institutionnel. Cette logique de démembrement est notamment utilisée pour la mise à disposition de terrains pour de longues durées par des sociétés de foncier solidaire (Hoorens, 2018).

même logique, des dispositifs expérimentés en Espagne cherchent à confier à des acteurs privés la réhabilitation, la gestion et la transformation de bâtiments publics en logements locatifs sociaux pour une durée limitée (Blanco *et al.*, 2016a). Enfin, notons que les opérateurs proposent d'assurer de plus en plus des missions d'accompagnement social (recherche d'emploi, insertion, etc.) et apportent des services complémentaires aux locataires (garde d'enfant, télécommunications, activités socio-éducatives, etc.), comme en Afrique du Sud (Scheba *et al.*, 2020).

#### **Encadré 10. Des outils innovants de mobilisation du foncier : le cas de la Nouvelle-Calédonie**

Le dynamisme du secteur de la construction et la spéculation sur les marchés fonciers font de l'accès aux terrains un vrai défi pour la production de logement locatif social. Dans les villes des pays à revenu intermédiaire, cet accès aux terrains est d'autant plus complexe que la croissance urbaine s'organise sur des emprises foncières au statut mixte et pas toujours sécurisé. Ces espaces réunissent des terres coutumières et des terres de droit commun, publiques comme privées, aux droits d'accès différenciés. À l'inverse du régime de droit civil, les terrains inscrits au régime coutumier, ou religieux, sont inaliénables, insaisissables, incommutables et incessibles. Autrement dit, la vente, l'hypothèque ou même l'intégration de ces terrains aux documents de planification sont prohibées. Si la mise à disposition de terrains publics gratuits ou à prix régulé — le cas échéant via des organismes publics de portage foncier<sup>28</sup> — reste un outil utilisé dans de nombreux systèmes de LLS, on trouve de plus en plus d'acteurs cherchant à mobiliser ce foncier coutumier en développant des mécanismes expérimentaux. C'est le cas par exemple d'opérateurs du logement social en Nouvelle-Calédonie. Dans cette Collectivité d'Outre-Mer engagée dans un processus d'autodétermination, un programme de rétrocession foncière existe depuis les années 1980 pour restituer aux communautés kanaks leur souveraineté sur les terres coutumières accaparées avant les années 1950. Cette redistribution s'est matérialisée par la création de Groupements de Droit Particulier Local (GDPL) qui placent le consensus – valeur cardinale de la coutume et de la logique des communs – au centre de leur modèle de gouvernance. Les GDPL sont des structures hybrides d'aménagement foncier qui visent à mettre à disposition des terres coutumières pour des projets de développement économique, social et culturel, en s'appuyant à la fois sur le droit coutumier formalisé et sur des outils juridiques et administratifs de droit commun (Cassourret *et al.*, 2018).

Depuis les années 2000, les terrains des GDPL sont mobilisés pour la construction de projets de logements locatifs sociaux et intermédiaires (mais également de logements en accession sociale) dans une démarche partenariale associant acteurs publics, privés et coutumiers. Le montage juridique des projets, qui s'appuie sur le principe du démembrement de droits, implique la signature d'une convention ou d'un contrat<sup>29</sup> qui unie le GDPL à un organisme de logement social. Le plus souvent, le GDPL met les terrains à disposition de l'opérateur qui prend en charge la viabilisation et la construction de logements. Ces logements ont la vocation à être rétrocédés aux propriétaires coutumiers, une fois amortis sur une durée d'environ 30 ans. Durant ce laps de temps, l'opérateur perçoit les loyers de locataires qui sont ou non issus de la communauté kanak. La Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie, principal bailleur social

---

Elle permet également aux opérateurs de constituer un parc de logements sociaux à gérer sans avoir des investissements massifs à engager pour la construction ou l'acquisition de logements.

<sup>28</sup> Les organismes publics de portage foncier sont des opérateurs dont la mission est de constituer et de gérer des réserves de terrains constructibles ensuite revendus à un prix maîtrisé pour la réalisation de projets d'intérêt général. Ces organismes correspondent en France aux établissements publics fonciers de l'État ou des collectivités.

<sup>29</sup> Ce document contractuel (convention de partenariat, bail de long terme, etc.) de droit civil ou commercial précise le financement, le déroulement, les modalités de gestion et le calendrier de rétrocession du foncier et du bâti. Chaque opération nécessite la création par le GDPL d'une société dédiée de droit commun pour formaliser le tour de table financier et la programmation des projets, et pour les rendre éligibles aux dispositifs de défiscalisation (Cassourret *et al.*, 2018).



de l'île, a par exemple construits plusieurs projets de LLS sur des terres coutumières dans le Grand Nouméa et la zone Voh-Koné-Pouembou, où les marchés du logement sont tendus et les besoins de LLS particulièrement significatifs (Cassourret *et al.*, 2018).

#### 4.2.4. Quelle adaptation des formes d'habitat aux modes d'habiter?

Un dernier point saillant tient à la circulation et à l'adaptation des formes d'habitat social aux modes d'habiter, ainsi qu'aux structures familiales et aux pratiques socio-culturelles des sociétés où les logements sont produits. La recherche en sciences sociales a montré à quel point le logement et ses politiques véhiculent des conceptions qui, fortement ancrées géographiquement et historiquement, contribuent à la production et à la normalisation des modes d'organisation sociale et familiale (François, 2015).

Si l'habitat collectif est la norme en matière de logement social en Europe continentale, en Asie du Sud-Est et en Amérique du Nord, les programmes de LLS dans les DROM-COM et dans certains pays à revenu intermédiaire privilégient, a contrario, des formes d'habitat individuel (pavillon, maison, etc.) et d'habitat individuel groupé qui cherchent à reproduire les repères, les codes, l'organisation socio-économique, et surtout les pratiques et les modes de vie coutumiers. Des projets menés dans le cadre d'opérations de résorption de l'habitat insalubre en Nouvelle-Calédonie et en Guyane montrent, par exemple, que l'offre en habitat collectif (immeubles résidentiels) ne rencontre qu'un succès très relatif. Cette forme d'habitat ne répond tout simplement pas aux attentes des habitants qui préfèrent rester dans des logements précaires (squats) où ils peuvent davantage préserver une organisation des fonctions et une occupation de l'espace propres aux modes de vie claniques traditionnels, par exemple créoles ou mélanésiens (Cassourret *et al.*, 2018 ; Dussy, 2012). C'est la raison pour laquelle les organismes de LLS adaptent de plus en plus leur offre, et leurs modes de gestion locative, à cette réalité en construisant des maisons individuelles organisées autour d'espaces extérieurs de socialisation, mais également de petites parcelles qui permettent de conserver une activité d'agriculture d'autosubsistance. La programmation des opérations de LLS dans les DROM-COM, et dans un certain nombre de pays à revenu intermédiaire, doit en effet chercher à éviter une normalisation des modes d'habiter et des structures familiales sur la base d'une vision occidentalocentrée.

Le développement de solutions de logement locatif social demeure une tâche complexe à inscrire dans la durée, que ce soit à travers l'élaboration d'une filière de production dédiée à l'échelle nationale ou la réalisation d'opérations pilotes à l'échelle locale. Ce processus nécessite de créer les institutions et les circuits de financement adaptés, de professionnaliser les opérateurs et de constituer des parcs de logement suffisants en quantité et en qualité, dans des contextes où les capacités institutionnelles, techniques, fiscales et budgétaires des mairies sont souvent contraintes. Le LLS apparaît néanmoins comme un outil d'action publique de premier plan pour améliorer l'accès au logement abordable et décent et pour contribuer à la revitalisation des marchés locatifs, dont le rôle est essentiel pour construire des trajectoires résidentielles ascendantes et, plus largement, pour privilégier des modes d'urbanisation plus durables.

## Conclusion

Ce papier de recherche, second volet d'une étude sur les politiques du logement abordable dans les Suds (voir également le papier de recherche intitulé « les politiques du logement dans les Suds (1/2) : la promotion de la propriété immobilière individuelle et ses limites »), a

cherché à démontrer à quel point il existe une multiplicité de solutions complémentaires, voire alternatives, aux filières bancarisées d'accès à la propriété. Les pouvoirs publics disposent d'un éventail d'instruments financiers, institutionnels, légaux, réglementaires ou opérationnels capables de permettre à davantage de ménages d'accéder, sans endettement massif, à un logement abordable et de construire des trajectoires résidentielles adaptées à la diversité des profils, des besoins et des aspirations des ménages, y compris ceux appartenant aux quatre premiers déciles de revenu. Les filières d'accès en autoconstruction partielle et encadrée, de foncier solidaire, ainsi que la relance du secteur locatif privé ou l'expérimentation ciblée d'un secteur locatif social sont autant de solutions et d'orientations concrètes qui ont fait leurs preuves, ces dernières décennies, dans un certain nombre de pays à revenu intermédiaire et à haut revenu. Ces dispositifs sont susceptibles d'être transférés, hybridés et expérimentés, en adaptant leurs publics cibles, leurs modèles économiques, leurs opérateurs et leurs modes d'habiter aux contextes sociaux, économiques, culturels et politiques locaux.

La diversification des filières de production et d'accès au logement demeure néanmoins éminemment politique : cet objectif, que de nombreux spécialistes appellent de leurs vœux, nécessite de porter un dialogue et un plaidoyer à l'échelle internationale sur les modèles de politique publique et d'intervention en faveur de l'habitat, avec les États et les collectivités, le secteur privé, la société civile et les bailleurs de fonds internationaux. L'enjeu est crucial à l'heure où la financiarisation des marchés fonciers et immobiliers résidentiels gagne du terrain, transforme le profil des financeurs, des producteurs et des opérateurs du secteur, et éloigne de plus en plus de citoyens de solutions de logements abordables, décentes et sécurisées dans le secteur formel. L'accès à la propriété occupante pleine et individuelle ne doit plus être un dogme ni l'unique boussole des politiques du logement dans les pays à revenu intermédiaire. Les dispositifs alternatifs d'accès à la propriété et les solutions locatives formelles, dans leur diversité, doivent devenir l'une des pierres angulaires de tout système de production équilibré qui privilégie la valeur d'usage et la fonction sociale du logement, ainsi qu'un modèle d'urbanisation plus compact pour répondre à l'urgence de l'adaptation aux changements climatiques. Néanmoins, ces nouvelles politiques de l'habitat, aussi ambitieuses, intégrées et innovantes soient-elles, ne pourront pas répondre, seules, au défi de loger dignement des populations urbaines dont la croissance est amenée à se poursuivre dans les prochaines décennies. Toute action publique pérenne et d'envergure en faveur du logement abordable dans les pays à revenu intermédiaire devra nécessairement s'appuyer sur des politiques économiques, sociales et environnementales volontaristes, tant dans la création et la formalisation des emplois que dans l'ouverture de réseaux denses de transports collectifs, la mise en œuvre de programmes de renouvellement urbain, le développement de l'épargne populaire, ou encore la mise en place de systèmes de protection sociale robustes et inclusifs.

# Bibliographie

**ABABSA, M.** (2020) *Le financement du logement abordable en Jordanie: diagnostic et perspectives d'intervention*. Étude publiée, Agence Française de Développement et Institut Français du Proche-Orient.

**ARNAUD, M.** (1990) "Économie urbaine et financement du logement." *Bulletin d'ADP - Villes en développement*, vol. 8, Financement et production de l'habitat.

**ARNOLD, P. et C. LEMARIÉ** (2015). Habitat en mouvement. Voyage à la rencontre de l'habitat populaire en Amérique du Sud, publié à compte d'auteur.

**ARNOTT, R.** (2008) *Housing policy in developing countries: the importance of the informal economy*. Commission on Growth and Development Working Paper; No. 13, Banque mondiale, Washington, DC.

**AUTHIER, J. Y., BONVALET, C., 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 de Septentrion.

**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. Groupe Banque mondiale, Washington D.C

**BARON, C.** (2007) "Transfert du concept d'économie solidaire en Afrique francophone: paradoxes et atouts." *Revue Tiers Monde*, vol. n° 190, no. 2, pp. 325-42.

**BASTENIER, A.** (2008) "Pour une sociologie de l'ethnicité." *La Vie des idées*.

**BEATON, K., CEROVIC, S., GALDAMEZ, M. et M. HADZIVASKOV** (2017) *Migration and Remittances in Latin America and the Caribbean*. Fonds Monétaire International.

**BEIRUT URBAN LAB.** (s.d.) *The Beirut Building Database*. Non publié, American University of Beirut.

**BENZAGLOU, M.** (2003) "L'éclairage des DOM sur la mise en oeuvre du droit au logement en France: l'exemple du logement évolutif social." *Resohab*, no. 13.

**BIHLER, A., CHOPLIN, A., et M. MORELLE** (2015) "Le logement social en Afrique: un modèle à (ré)inventer?" *Métropolitiques*.

**BLANCO, A. G., CIBILIS, V. F., et A. F. MUNOZ** (2016a) "Conclusions and recommendations." *Rental housing wanted: options for expanding housing policy*, Banque Interaméricaine de Développement.

**BLANCO, A. G., CIBILIS, V. F., et A. F. MUNOZ** (2016b) "Renting

as an opportunity for improving housing policies." *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.

**BRAC DE LA PERRIERE, M., LECUYER, L., MILANI, M., et E. RAGAIN** (2020) *Qui gouverne le logement social à la Réunion? Les instruments de financement au cœur de la gouvernance réunionnaise*. Atelier étudiant, Agence Française de Développement et Sciences Po - Paris.

**BRAIN, I., MORA, P., et F. SABATINI** (2016) "Renting as part of a dynamic housing policy in Chile." *Rental housing wanted: options for expanding housing policy*.

**BROUSTET, D.** (2014) *Recensement de la population 2014. Décohabitation et construction vont de pair*. Institut de la Statistique et des Études Économiques de la Nouvelle-Calédonie.

**BRUN J., et C. BONVALET** (1998) « Logement et division sociale de l'espace » in Segaud M., Bonvalet C., Brun J. (dir.). *Logement et habitat. L'état des savoirs*, La Découverte, Paris, pp.319-326.

**BUCKLEY, R., PELTIER, N., et BAHAROGLU, D.** (2005) *The Macroeconomic and sectoral performance of housing supply policies in selected MENA countries: a comparative analysis*. Banque mondiale.

- BUCKLEY, R. M., KELLERGIS, A., et L. WAINER** (2016) "Addressing the housing challenge: avoiding the ozymandias syndrome." *Environment and Urbanization*, vol. 28, no. 1, pp. 119–38.
- CASSOURRET, C., HEBENSTREIT, J., NAPOLI, V., et C. SACHOT** (2018) *L'aménagement sur terres coutumières en Nouvelle-Calédonie vers l'expression de dynamiques des communs*? Atelier étudiant, Agence Française de Développement et Sciences Po - Paris.
- CHOPLIN, A. et E. DENIS** (2016). Le droit au sol dans les villes du Sud. *Métropolitiques*.
- CIBILS, V. F., GILBERT, et A., WEBB, S.** (2016) "Global experiences and lessons for Latin America and the Caribbean in rental housing." *Rental Housing Wanted: Options for Expanding Housing Policy*, Banque Interaméricaine de Développement.
- CLERC, V.** (2013). *Revue des politiques de gestion foncière au Liban*. Rapport pour la Caisse des Dépôts et Consignations – Banque mondiale, Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI).
- COMBY, J.** (2007) "Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne." *Études Foncières*, no. 128, pp. 38–44.
- CORNUEL, D.** (2010). « Choix résidentiel et analyse économique » in Authier J.-Y., Bonvalet C., Lévy J.-P., Elire domicile. *La construction du choix résidentiel*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, pp.15–34.
- COULOMB BOSC, R.** (1988) "Logement locatif et dynamique de l'habitat dans la ville de Mexico." *Géocarrefour*, pp. 9–25.
- DAHER, A. (2013)** "El sector inmobiliario y las crisis económicas". *EURE*, vol.39, n°118
- DAHER, A. (2013)** "Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias". *Revista geografía. Norte Gd*, n°56
- DAHL, J., et M. GORALCZYK** (2017) *Recent supply and demand developments in the German housing market*. Commission européenne.
- DARBON, D. et O. PROVINI.** (2018) "Penser l'action publique" en contextes africains." *Gouvernement et action publique*, vol. VOL. 7, no. 2, pp. 9–29,
- DE BARROS, F.** (2012) "Les bidonvilles: entre politiques coloniales et guerre d'Algérie." *Métropolitiques*.
- DEBOULET, A., et I. SALENSON** (2016) *Repenser les quartiers précaires*. Études de l'AFD, Agence Française de Développement.
- DEFAY, M., SCHAEFER, J.-P., et C. TUTIN** (2020) *Panorama international des dispositifs de location de logement avec option d'achat*. Étude non publiée. Agence Française de Développement.
- DELPEUCH, T.** (2008) "L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art." *Questions de Recherche*, no. n° 27.
- DELPEUCH, T.** (2009) "Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique: panorama des *policy transfer studies*." *Critique internationale*, vol. n° 43, no. 2, pp. 153–65.
- DELPEUCH, T., et M. VASSILEVA** (2013) "Repenser les relations entre transferts et apprentissages en Europe centrale." *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. N° 44, no. 4, pp. 5–52
- DEPRAZ, S.** (2017) "Chapitre 3. Les territoires ultramarins, une marge entretenue?" La France des marges. Armand Colin, Paris. pp. 73–102.
- DE SOTO, H.** (2000) *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic Books, New York.
- DE SOUZA I., VALITUTTO C. et C. SIMONNEAU,** (2021) *Las cooperativas de usuarios en Uruguay: el desafío del hábitat como común*, Papier de Recherche n°214. Agence Française de Développement.
- DONATIEN, P.** (2020) "Postcolonial et/ou (dé)colonial en France et dans la Caraïbe française, visées heuristiques et politiques: Can the Subaltern Speak?" *Transtext(e)s Transcultures 跨文本跨文化*, vol. 15.
- DÜBEL, H., et O. HASSLER** (2016) *Housing finance in the Middle East and North Africa*. Rapport pour Finance in Motion et Sanad.

- DU TREVOU, C.** (2020) *Backyard Rental: case study from South Africa*. Policy Lab n°4 'Redefining "Private" to Include Affordable Rental Housing Providers for the Poor - International & National Lessons,' Center for Policy Research.
- 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, pp. 119–36.
- DURAND-LASSERVE, A., et L. ROYSTON** (2012) *Holding their ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries*. Hoboken: Taylor and Francis.
- DUREAU, F., DUPONT, V., LELIÈVRE, E., LÉVY, J.-P., et T. LULLE** (2000) *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*. Paris : Anthropos, IRD.
- DUSSY, D.** (2012) *Nouméa, ville océanienne? S'approprier la ville*. Paris : Karthala.
- FAUCONNIER, G.** (2020). Des HLM à durée déterminée? Le succès de l'Usufruit locatif social. *Métropolitiques*.
- FOUILLEUX, È., et J. BALIE,** (2009) "Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique." *Pôle Sud*, vol. n° 31, no. 2, pp. 129–49.
- FRANÇOIS, C.** (2015) "Produire et normaliser les familles par le logement. L'exemple du travail de relogement dans la rénovation urbaine." *Mouvements*, vol. 82, no. 2, pp. 36–42.
- GENESTE, P., HARBONN, C., 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.
- GILBERT, A., et P. WARD** (1985) *Housing, the State and the Poor: policy and practices in three Latin American cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GILBERT, A.** (2003) *Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries*. Programme des Nations-Unies pour les Établissements Humains (ONU-HABITAT).
- HARRISSON, D.** (2020) *Indonesia public rental housing (Rusunawa)*. Policy Lab 1 on Policy & Legal Framework for Enabling Rental Housing, Center for Policy Research.
- HASSENTEUFEL, P., et J. DE MAILLARD** (2013) "Convergence, transferts et traduction." *Gouvernement et action publique*, vol n°2, n°3, pp. 377–93.
- HASSENTEUFEL, P.** (2019) "Convergence." *Dictionnaire Des Politiques Publiques*, 5e ed., Paris : Presses de Sciences Po, pp. 177–85.
- HOORENS, D.** (2014) "Le financement du logement social: forces et éléments de fragilité du modèle économique français." *Revue d'économie Financière*, no. 115, 2014, pp. 229–45.
- HOORENS, D.** (2018) "Modèle économique du logement social: évolution, réforme ou démantèlement?" *Politiquedulogement.com*
- HORENFELD, G., et J. BOSVIEUX.** (2004) *Les opérations financées par l'agence française de développement dans le secteur de l'accession sociale à la propriété des DOM depuis 1990*. Rapport d'évaluation pour l'Agence Française de Développement.
- HOUARD, N.** (2013) "Le logement social aux Pays-Bas." *Revue de l'OFCE*, vol. 128, no. 2, pp. 49–72.
- INEGI** (2020). *Censo de población y vivienda*. Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, Mexico
- INSEE** (2018). *Recensement de la population en Nouvelle-Calédonie en 2014, une démographie toujours dynamique*. INSEE Première No. n° 1572.
- JOHNSTON, L.** (2001) "Crime, Fear and Civil Policing". *Urban Studies* 38, 959–976.
- KEMENY, J.** (1992) *Housing and social theory*. Londres: Routledge.
- KOOP, K., LANDEL, P.-A., et B. PECQUEUR** (2010) "Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb? Une approche critique." *EchoGéo*, no. 13.
- KOOP, K., et A-L AMILHAT-SZARY,** (2011) "Introduction. Approche critique des

transferts contemporains des modèles de développement territorial vers les Suds." *L'Information géographique*, vol. Vol. 75, no. 4, pp. 6–14.

**LANDEL, P.-A.** (2011) "L'exportation du «développement territorial» vers le Maghreb: du transfert à la capitalisation des expériences." *L'Information géographique*, vol. Vol. 75, no. 4, pp. 39–57.

**LE GOIX R.** (2014), "Financiarisation, crise et prix immobiliers : le lotissement des promesses", *Bulletin de l'association de géographes français*, 91-2, pp. 164-180

**LEMAIRE, N., et al.** (2020) "Circulation des modèles urbains: acquis et perspectives de recherche interdisciplinaire et multiscalaire." *Pour La Recherche Urbaine*, CNRS Éditions, pp. 335–53.

**LEOBAL, C.** (2014) "Adapter le logement social à la 'culture' des habitants en Outre-Mer." *Logement et Politique(s). Un couple encore d'actualité?*, Paris: L'Harmattan, pp. 179–98.

**LEOBAL, C.** (2019) "Le logement social en situation postcoloniale. Etat social, impérialisme et ségrégation à Saint-Laurent-Du-Maroni, Guyane." *Métropolitiques*.

**LE ROUZIC, V.** (2019). *Essais sur la post-propriété: les organismes de foncier solidaire face au défi du logement abordable*. Thèse de doctorat. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.

**LE ROUZIC, V.** (2021). Après la propriété. *Esprit*.

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

**LEYRONAS S. et T. BAMBRIDGE** "Communs et développement : une approche renouvelée face aux défis mondiaux", *Revue internationale des études du développement* n°233, pp. 11-29 (2018)

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

**MARTNER-PEYRELONGUE, C.** (2020). Globalización, conectividad interespacial y articulación territorial de los puertos mexicanos. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 46(139).

**MUKHERJEE, A.** (2020) *Understanding the formal urban rental market in India*. Policy Lab 3 - Private Sector Investment in Rental Housing: Challenges and Opportunities, Center for Policy Research.

**ONU-HABITAT** (2011). Housing Finance Mechanisms in Mexico. Nairobi: Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains.

**ONU-HABITAT** (2021). Global Urban Observatories. <https://unhabitat.org/network/global-urban-observatories-network>

**OSTROM, E.** (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

**OSWALD, A. J.** (1996) *A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialized nations: Part I*. University of Warwick.

**PAQUETTE-VASSALLI, C.** (1998). Le logement locatif dans les quartiers populaires de Santiago du Chili : les raisons d'un essor limité. In: *L'information géographique*, vol. 64, n°2, 2000. pp. 184-186;

**PARBY, J. I., et al.** (2015) *Bilan du secteur du logement en Afrique subsaharienne: défis et opportunités*. 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*.

**PAYNE, G., DURAND-LASSERVE, A. et C. RAKODI** (2009) "The limits of land titling and home ownership." *Environment and Urbanization*, vol. 21, no. 2, pp. 443–62.

- 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.
- PEYROUX, E.** (2016) "Circulation des politiques urbaines et internationalisation des villes: la stratégie des relations internationales de Johannesburg." *EchoGéo*, vol. 36.
- PEYROUX, E., et T. SANJUAN** (2016) "Stratégies de villes et «modèles» urbains: Approche économique et géopolitique des relations entre villes." *EchoGéo*, vol. 36.
- RABINOW, P.** (1989) "Governing Morocco: modernity and difference." *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 13, no. 1, pp. 32–46.
- REESE, E., et al.** (2016) "Housing policies and rent regulation in Argentina." *Rental Housing Wanted: Options for Expanding Housing Policy*, Banque Interaméricaine de Développement.
- RIBARDIERE, A., et J-F VALETTE**, (2021) "Accès au logement et intégration à la ville: les ensembles résidentiels de la périphérie de Mexico." *En Cours de Publication*.
- ROLANDO, G.** (2020) *Rental assistance program in Chile*. Policy Lab 1 on Policy & Legal Framework for Enabling Rental Housing, Center for Policy Research.
- RUSSEIL, S.** (2019) "Transfert de politiques publiques." *Dictionnaire Des Politiques Publiques*, 5e ed., Paris: Presses de Sciences Po, pp. 650–58.
- RUST, K.** (2020) *Residential rental in Africa: a framework for understanding and supporting the market*. Policy Lab 1 on Policy & Legal Framework for Enabling Rental Housing, Center for Policy Research.
- SALAZAR, C., PUEBLA, C., PONCE, G. et R. FLORES** (2016) "Renting and the land market in Mexico." *Rental housing wanted: options for expanding housing policy*, Banque Interaméricaine de Développement.
- SALES-FAVÀ, J., et A. LOPEZ-GAY**, (2018) "El auge de Airbnb en la ciudad de México: implicaciones espaciales y sociodemográficas." *Coyuntura Demographica*, vol. 14.
- SALINAS ARREORTUA L.** (2019). "Del Estado intervencionista a la financiarización de la vivienda en México" in Salinas Arreortua Luis. *Gestión urbana y política de vivienda. Espacio, (in)seguridad y conflicto urbano*. pp. 203-222.
- SALVI DEL PERO, A.** (2016) *Housing policy in Chile: a case study on two housing programmes for low-income households*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. N°173.
- SANTORO, P.** (2019) *Inclusionary housing policies in Latin America: São Paulo, Brazil in Dialog with Bogotá, Colombia*. Papier de recherche, New York University.
- SCHAEFER, J.-P., et C. TAFFIN.** (2006) "L'économie du logement locatif social." *Revue d'économie Financière*, vol. 86, no. 5, pp. 213–37.
- SCHEBA, A., TUROK, I. et J. VISAGIE** (2021) *Social housing and spatial inequality in South African Cities*. Rapport de recherche pour l'Agence Française de Développement.
- SCHEBA, A., TUROK, I., et J. VISAGIE** (2020) *The role of social housing in reducing inequality in South African Cities*. Human Sciences Research Council.
- SIMONNEAU, C., DENIS, E. et al.** (2020) *Communs fonciers pour l'habitat dans les suds*. Rapport de recherche pour l'Agence Française de Développement.
- SIMS, D.** (2016). *Securing Land Tenure in Egypt: Who Needs Registered Titles? Métropolitiques*.
- SOARES GONÇALVES, R.** (2021) « Régulariser les favelas de rio grâce à la mise en commun des terres ? La prescription acquisitive collective à Chacara de Catumbi » *Papier de recherche*, n° 215, Agence Française de Développement.
- STREULE, M., KARAMAN, O., SAWYER, L. et SCHMID, C.** (2020) "Popular urbanization: conceptualizing urbanization processes beyond informality." *International Journal of*

*Urban and Regional  
Research*, vol. 44, no. 4.

*Literature*, vol. 12, no. 4, pp.  
395–406.

**TORRES RAMIREZ, J. E.** (2016)

“Renting and urban  
development in Colombia.”  
*Rental housing wanted:  
options for expanding  
housing policy*, Banque  
Interaméricaine de  
Développement.

**TUROK, I., et A. SCHEBA.**

(2020) “Transforming  
backyard shacks into  
decent flats.” *Human  
Sciences Research Council*.

**VALETTE J.-F.** (2016)

« Les acteurs de la  
structuration des  
périphéries populaires de  
Mexico », *Villes en  
développement*.

**VALETTE J.-F.** (2016)

« Régularisations foncières  
dans les périphéries de  
Mexico : vers moins  
d'inégalités ? »  
*Métropolitiques*,

**VISAGIE, J., TUROK, I. et A.**

**SCHEBA** (2020) *Social  
housing and upward  
mobility in South Africa*.  
Human Sciences Research  
Council.

**WEHBE, R.** (2019)

“Politicisation of land and  
the production of affordable  
housing Khandaq El Ghamiq,  
Beirut.” *Legal Agenda*.

**WHITEHEAD, C.** (2014) “Le

secteur locatif privé en  
Europe: Des trajectoires  
différentes, des tensions  
similaires?” *Revue  
d'économie Financière*, no.  
115, pp. 149–64.

**YIFTACHEL, O.** (1998)

“Planning and social control:  
exploring the dark side.”  
*Journal of Planning*





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](http://editions.afd.fr)

Pour un monde en commun.

**Directeur de publication** Rémy Rioux

**Directeur de la rédaction** Thomas Mélonio

**Dépôt légal** 2<sup>ème</sup> 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>