

La réforme du logement : l'opinion des conseils consultatifs à l'épreuve de la réalité politique aux Pays-Bas

Peter Boelhouwer
Hugo Priemus

Delft University of Technology.

Mots clés : Réforme de la politique du logement – Pays-Bas
– Secteur du logement.

Cet article étudie la manière dont la sphère politique répond à l'urgence, ressentie plus ou moins collectivement, de réformer le marché du logement aux Pays-Bas et interroge l'efficacité, et l'influence, de la recherche universitaire et de ses recommandations sur le processus de décision politique. Pour des raisons qui tiennent au fonctionnement de la coalition politique au pouvoir, le gouvernement néerlandais ignore presque complètement les préconisations formulées par plusieurs organismes consultatifs, qui suggèrent d'engager une réforme substantielle du système du logement aux Pays-Bas. Même si les experts et les groupes d'intérêts estiment unanimement qu'il faut radicalement revoir le système de logement existant, les considérations politiques au sein de la coalition aux Pays-Bas ont apparemment davantage de poids sur la politique du logement actuelle. Il apparaît donc que ces dernières années, les chercheurs et leurs recommandations n'ont guère eu d'influence sur le processus de décision politique ; cet article tente de comprendre le fossé qui sépare la recherche universitaire du processus de décision sur la politique du logement néerlandaise.

Les experts, les organismes consultatifs et les acteurs du secteur du logement aux Pays-Bas sont de plus en plus nombreux à estimer qu'il faut le faire évoluer, en particulier en engageant une réforme stratégique du financement. Tel est le message lancé par le Conseil néerlandais du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environ-

nement [VROMRaad en néerlandais, Conseil VROM en français (VROMRaad, 2007)], et, plus récemment, par le comité d'experts du Conseil économique et social néerlandais (SER-CSED, ou plus simplement CSED – SER-CSED, 2010). Priemus (2010 a et b) en a récemment explicité les principaux arguments (1). Les conseils consultatifs sont solidement ancrés dans la démocratie néerlandaise. Le type d'État-providence prévalant aux Pays-Bas peut être classé dans la catégorie corporatiste/social-démocrate. Dans ce modèle, les négociations et les avis des représentants de la société occupent une grande place. Les Néerlandais emploient un mot ancien, « *polderen* », pour définir les négociations parfois interminables entre les organisations représentatives et les pouvoirs publics.

Cet article a pour objectif de déterminer la mesure dans laquelle la sphère politique répond à l'urgence, ressentie plus ou moins collectivement, de réformer le marché néerlandais du logement. Il fait ainsi le point sur l'efficacité et l'influence de la recherche universitaire et de ses recommandations sur le processus de décision politique. Ce thème n'intéressera certainement pas que les lecteurs néerlandais. Sous l'effet de la mondialisation et des évolutions démographiques, économiques et culturelles, le système de logement de nombreux pays perdure en raison de la « dépendance au chemin emprunté » (*path dependency*) (2) alors qu'il ne convient plus à l'état actuel de la société, en pleine mutation. De nombreux universitaires, par

Cet article est issu d'une première publication en anglais, traduite et légèrement remaniée pour le public français : Boelhouwer P. and Priemus H., 2012, *Housing system reform: the opinion of advisory boards, versus political reality in the Netherlands*, *Journal of Housing and the Built Environment*, november, volume 27, Issue 4, pp. 527-542, accessible sur Springer.com : <http://link.springer.com/article/10.1007/s10901-012-9288-3>. Traduction Architexte révisé sur la rédaction. L'article est diffusé selon les conditions de la Creative Commons Attribution License, qui en autorise l'utilisation, la distribution et la reproduction.

(1) Pour une vue d'ensemble des propositions du VROMRaad, voir Boelhouwer et Hoekstra (2009).

(2) NDLR : « *Path dependency* », en français « dépendance au chemin emprunté » (Bruno Palier in Boussguette Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline, 2010, *Dictionnaire des politiques publiques. 3^e édition actualisée et augmentée*, Paris, Presses de Sciences Po, collection Références). Il s'agit d'un concept permettant notamment d'aborder, dans différentes disciplines des sciences sociales (et notamment les sciences politiques), l'inertie propre aux systèmes politiques et administratifs face aux politiques réformatrices, due au poids de l'histoire politique et administrative.

exemple le réseau européen de recherche sur le logement (ENHR), prennent part aux débats engagés dans leur pays sur les moyens permettant l'amélioration de marchés du logement parfois dysfonctionnels. Ainsi, au Royaume-Uni, de nombreux universitaires ont participé à l'élaboration du rapport Barker visant à améliorer l'offre de logements neufs. Cet article n'entend pas seulement décrire les différentes politiques proposées par les conseils consultatifs et les partis politiques au Pays-Bas mais vise bien à en faire l'examen critique.

Jamais, depuis l'après-guerre, les universitaires et les organismes consultatifs et professionnels n'ont énoncé autant de propositions destinées à réformer le secteur du logement aux Pays-Bas. Les propositions actuelles du CSED en direction d'une refonte complète du financement du logement seront présentées en premier lieu, afin d'illustrer la manière dont est posée l'idée que des changements radicaux sont désormais nécessaires. Elles seront, dans un deuxième temps, comparées aux programmes électoraux des partis politiques les plus influents présentés lors des élections législatives du 9 juin 2010. Les priorités des différents partis politiques dans le domaine du logement ainsi exposées dans leurs programmes électoraux seront analysées dans un troisième temps.

À l'issue des élections législatives de 2010, pour la première fois depuis 1945, le VVD (parti conservateur) est devenu le premier parti politique du pays. Il dispose désormais de 31 sièges dans la nouvelle assemblée législative, c'est-à-dire juste un de plus que le PvdA (parti social-démocrate). Le grand vainqueur de ce scrutin est le PVV (parti de la liberté, un nouveau mouvement politique islamophobe dirigé par Geert Wilders), qui détient désormais 27 sièges, le grand perdant étant le CDA (parti chrétien-démocrate), qui a vu le nombre de ses sièges passer de 41 à 21. Le VVD et le CDA ont formé une coalition minoritaire, appuyée par le PVV (qui n'est pas représenté au cabinet). Ce soutien a été formulé officiellement dans un accord conclu entre le PVV, le VVD et le CDA.

La politique du logement prévue dans le nouvel accord de coalition conclu entre le VVD et le CDA sera enfin examinée. Nous comparerons également ces projets avec les recommandations du Conseil VROM et du CSED concernant la réforme du secteur et nous présentons des conclusions sur les effets de ces recommandations sur le processus politique. Peter Boelhouwer présida le comité du

Conseil VROM, auteur du rapport VROMRaad (2007), et Hugo Priemus siègea au comité du SER-CESD qui publia le rapport SER-CSED (2010). Les propositions du Conseil VROM et du SER-CSED se trouvent-elles aujourd'hui au cœur du processus politique ? La réponse est négative : elles sont négligées par les milieux politiques. Dans la dernière section, les causes de ce hiatus entre recommandations des universitaires et politique actuelle du logement aux Pays-Bas feront l'objet d'une tentative d'explication.

La refonte intégrale du financement du logement proposée par le SER-CSED en 2010

Le comité d'experts du SER (CSED), présidé par le professeur K. P. Goudswaard, a publié, en avril 2010, le rapport « Vers la refonte intégrale du marché du logement » (3) (SER-CSED, 2010), contribution indépendante au débat sur la politique fiscale concernant la politique d'accès à la propriété et de logement social.

Une accumulation d'incohérences

Le CSED affirme que le système de logement aux Pays-Bas accumule les incohérences, alors que des milliards d'euros y sont injectés chaque année. La déductibilité fiscale des intérêts des emprunts immobiliers stimule l'acquisition de logements à crédit, faisant des Pays-Bas le pays de l'Union européenne (UE) qui affiche la dette immobilière relative la plus élevée (640 milliards d'euros). Les ménages à hauts revenus profitent davantage de cette aide que les ménages moins aisés. Conjugée à la faiblesse des loyers imputés (4), cette déductibilité fiscale est probablement responsable d'une hausse de 20 % en moyenne des prix de l'immobilier. Les droits de mutation (6 % du prix du bien immobilier) s'apparentent à une taxe sur le déménagement, ce qui se traduit par des effets négatifs sur l'adaptation aux marchés du logement et du travail et sur le bien-être des populations.

Dans le secteur locatif, les allocations logement ont été introduites afin que la location d'un logement soit financièrement plus abordable pour les catégories de population à bas revenus, auxquelles ces allocations sont principalement versées. La différence entre les loyers sur le marché réglementé et ceux pratiqués sur dans le parc privé peut être considérée comme une subvention implicite pour les locataires concernés. Les loyers

(3) « Naar een integrale hervorming van de woningmarkt ».

(4) Loyers imputés : loyers fictifs affectés en comptabilité nationale aux propriétaires non accédants. Du point de vue fiscal, se traduit actuellement en France sous forme de taxe foncière. Un impôt taxant les loyers fictifs existait toutefois en France jusqu'à la fin des années 1950.

de 95 % des biens loués sont réglementés. En 2008, le bureau néerlandais d'analyse de la politique économique (CPB) calcula le niveau des loyers du marché libre (Romijn et Besseling, 2008). En supposant un rendement net de 5,7 %, les auteurs concluent que les loyers du marché libre sont bien supérieurs au niveau raisonnable maximum déterminé par la réglementation néerlandaise : pour eux, ce sont principalement les catégories de ménages à revenus intermédiaires qui profitent des subventions indirectes via les loyers réglementés dans le secteur locatif. Ces calculs furent abondamment critiqués (Priemus, 2008 ; Boelhouwer, 2008). Le CPB laissa ultérieurement entendre que le rendement pour les investisseurs institutionnels dans l'immobilier pourrait être inférieur de 1 %, si bien que les loyers du parc privé seraient inférieurs à ce qui avait été suggéré précédemment (Donders *et al.*, 2010). De fait, il est impossible de connaître le niveau des loyers sur le marché libre, notamment parce qu'on ne sait pas comment le marché réagit aux augmentations de loyers successives plusieurs années de suite. Il est en revanche certain que les loyers du marché libre se caractérisent par d'amples variations régionales. La probabilité d'un repli de la demande de logement locatif dans le parc privé et l'ampleur de cet éventuel repli dépendent essentiellement de l'approche retenue en matière d'aides personnelles au logement. Ces allocations peuvent en effet éviter, ou du moins atténuer, une chute de la demande.

En tout état de cause, les mesures prises par les pouvoirs publics se traduisent par un creusement de l'écart entre location et achat et par une baisse de la mobilité ; en outre, le gouvernement influence les choix des ménages, en encourageant la propriété pour les ménages à revenus élevés et la location pour les ménages à bas revenus.

Une vision de l'avenir et une politique de transition

Le CSED propose une refonte totale de la politique du logement du pays, esquisse ce que pourrait être la situation attendue en 2040 et décrit la phase de transition intermédiaire. Le rapport suggère d'utiliser la période critique comprise entre 2011 et 2015, caractérisée par un marché du logement ralenti, pour mettre en œuvre les règles portant application des réformes adoptées par consensus. Étant donné que la période de transition couvrira la mandature de plusieurs gouvernements de coalition, il faut en effet parvenir d'urgence à un accord politique reposant sur une large base pour cette réforme.

Le rapport du CSED, dans ses propositions pour 2040, se compose de trois éléments : le marché de l'accession à la propriété, le marché locatif et les associations de logement.

L'avenir du marché de l'accession à la propriété

Le CSED distingue quatre variantes s'agissant du traitement fiscal futur de la propriété de l'immobilier résidentiel. Il considère que l'assimilation du logement à un bien de consommation, ou à l'inverse son exonération fiscale complète ne constituent pas des options pertinentes (2010, pp. 37-38). L'exonération fiscale a l'inconvénient d'encourager les gens à investir dans la pierre, ce qui s'écarte du principe fiscal de neutralité fiscale à l'égard des différentes formes d'investissement. Quant à l'assimilation du logement à un bien de consommation, cela revient à subventionner purement et simplement la consommation de logements.

Autre possibilité, considérer le logement comme un produit de placement, qui présente l'avantage non négligeable de ne plus accorder d'avantage fiscal aux propriétaires occupants. Cette option se traduit toutefois par une nette baisse des prix de l'immobilier résidentiel et par une hausse franche du coût du logement pour les accédants. Selon le CSED, il faudrait dans ce cas réinjecter en pouvoir d'achat (hors logement) les économies fiscales importantes qui dégagées par la suppression de la déductibilité des intérêts d'emprunt pour les ménages. Les avantages d'un tel choix sont les mêmes, dans une moindre mesure, que ceux de l'exonération plafonnée. La subvention fiscale accordée aux propriétaires accédants se limiterait à une dette hypothécaire de 200 000 euros. Un tel dispositif offre de meilleures garanties pour les ménages à bas revenus. Elle accorde un avantage fiscal aux propriétaires accédants à concurrence d'un emprunt de 200 000 euros (ce qui semble constituer un montant adapté aux besoins) ; au-delà de cette somme, l'avantage est dégressif.

En d'autres termes, la consommation de logements est encouragée : le logement est considéré comme fiscalement « mérité » à concurrence d'un emprunt de 200 000 euros. Certes, cela produit moins d'effet sur les prix et sur les coûts du logement que la neutralité fiscale complète. Aussi, bien que cette dernière option permette l'économie la plus élevée pour les finances publiques, le CSED est en faveur du recours temporaire à une exonération plafonnée du fait de la faiblesse actuelle du marché de l'accession au logement aux Pays-Bas. Tous les acquéreurs d'un logement et les propriétaires bailleurs reçoivent donc des subventions fiscales non négligeables. Le CSED appelle cependant de ses vœux une évolution vers la neutralité fiscale totale à moyen-long terme, par exemple avec l'abandon de l'indexation de l'exonération fiscale. Le rapport préconise également, pour la résidence principale, une suppression progressive des droits de mutation et de l'exonération fiscale des intérêts de l'assurance-emprunteur.

L'avenir du marché locatif

Le CSED préconise une évolution vers des loyers librement fixés par les marchés, assortie d'un encadrement de l'augmentation annuelle, des loyers ainsi que la neutralité au regard du type de parc occupé par les locataires. Ceci inciterait tant les bailleurs sociaux que les investisseurs privés à investir dans le marché locatif. Le système actuel de valorisation des biens serait progressivement supprimé. Afin de protéger les ménages à bas revenus et les autres catégories vulnérables, une nouvelle allocation logement dépendante du revenu serait introduite pour les locataires comme pour les propriétaires occupants. Le montant de cette allocation serait fonction du revenu et de la taille du ménage, et pour y prétendre, le ménage devrait être le seul occupant du logement. Cette approche permettrait de contrer l'effet de rationnement produit par les prix d'équilibre sur la demande de logements. Cette allocation logement aurait vocation à garantir l'accessibilité financière et la liberté de choix pour la catégorie ciblée et à limiter le risque de trappe à pauvreté.

À titre de contrepartie de l'exonération fiscale à concurrence de 200 000 euros existant pour les propriétaires de leur logement, le CSED recommande l'introduction d'une *allocation locative* (sans conditions de ressources) pouvant atteindre 2 400 euros par an, afin de garantir la neutralité de la politique du logement entre achat et location.

L'avenir des associations de logement

Si une politique locative prévoyant l'encadrement à long terme des augmentations de loyers, beaucoup plus dynamique que l'indexation actuelle sur l'inflation, est adoptée, la valeur des actifs des bailleurs sociaux augmentera considérablement. Il convient de ne pas laisser aux dirigeants de ces établissements toute liberté pour décider de la façon de dépenser ce capital. Le comité d'experts définit deux scénarios pour remédier à cette situation (SER-CSED, 2010, pp. 42–45) : l'un dans lequel les associations de logement restent libres de leur organisation, et l'autre introduisant une séparation des fonctions.

Le maintien de l'autonomie d'organisation des associations de logement

Pour le CSED, ceci requiert l'entrée en vigueur d'une loi introduisant une taxe sur la plus-value des bailleurs sociaux à des fins de financement du logement. Environ 90 % de l'appréciation du patrimoine enregistrée du fait de l'introduction d'une politique locative à loyers libres seraient prélevés auprès des bailleurs sociaux en une seule

opération. L'appréciation du patrimoine en question correspond à la différence entre la valeur d'exploitation du bailleur social dans le cadre de l'ancienne politique et de la nouvelle. Cette taxe pourrait prendre la forme d'une obligation, figurant au bilan, de procéder à des versements annuels appropriés à un fonds pour le logement social à créer.

Le montant du patrimoine détenu par l'association de logement, une fois valorisé par les loyers libres, ne sera pas connu au moment de l'introduction des réformes. Le CSED donne toutefois une indication de la somme transférée. Dans l'hypothèse d'une valeur d'exploitation ressortant à 86,4 milliards d'euros pour les organismes de logement social en 2009, d'une valeur de marché future du patrimoine (loué) des bailleurs sociaux s'établissant à environ 256 milliards d'euros et d'un rendement de 4 %, le CSED estime que les associations de logement pourraient verser chaque année quelque 6 milliards d'euros au fonds pour le logement social. On peut penser que ce montant se situe dans la fourchette haute des estimations et pourrait provisoirement être considéré comme une estimation maximale à long terme.

L'augmentation de la valeur d'exploitation du patrimoine des bailleurs sociaux représente aussi du capital, lequel devrait être employé exclusivement aux fins du logement social. Les associations de logement seront censées utiliser le rendement de ce capital pour empêcher la sélection des risques et pour améliorer le confort, dans le respect des limites fixées par la politique nationale. Enfin, les bailleurs sociaux seront dans l'obligation d'employer ce capital dans l'intérêt du logement social. À chaque fois que ce capital deviendra disponible, par exemple lors d'une augmentation des revenus locatifs ou de la vente de biens, la majeure partie des sommes ainsi dégagées devra être transférée au fonds pour le logement social.

Ces propositions présentent l'avantage de respecter la structure actuelle des associations de logement et de concorder avec les propositions de l'ancien ministre du logement au Parlement (5), ainsi qu'avec l'accord du 15 décembre 2009 conclu entre le gouvernement néerlandais et la Commission européenne concernant l'aide publique aux bailleurs sociaux.

Séparation des fonctions des organisations de logement

Dans la variante introduisant une séparation des fonctions, une séparation est instaurée entre les activités effectives des associations de logement et

(5) Kamerstuk n° 29453-2009, E. van der Laan, ministère du Logement.

leur capital. La plupart des associations de logement sont juridiquement des fonds. Celles-ci devraient donc créer une nouvelle société à laquelle seraient transférées toutes les activités réelles du bailleur social (propriété, gestion et développement du parc locatif). Le fonds détiendrait alors uniquement les parts de cette société. La nouvelle société agirait comme une entreprise commerciale ordinaire et s'efforcerait d'optimiser ses bénéfices tirés de l'exploitation et du développement du parc locatif. Les bénéfices seraient distribués aux actionnaires (le fonds) sous forme de dividendes, ou investis dans le but d'augmenter les bénéfices à venir qui reviendraient, eux aussi, aux actionnaires.

Le bailleur social est ainsi transformé en un fonds de placement et en une société de gestion d'actifs ; le seul lien entre lui et la nouvelle société résiderait dans la détention de parts. Il serait régi par les dispositions du décret sur la gestion de l'habitat social (*Besluit beheer sociale huursector*, abrégé en néerlandais par BBSH), selon lequel les bénéfices doivent être utilisés dans l'intérêt du logement social. L'obligation d'employer le capital des bailleurs sociaux dans l'intérêt du logement social est donc préservée. En partant de l'hypothèse d'un capital de 256 milliards d'euros et d'un rendement réel de 4 % par an, le CSED a calculé que l'on aboutirait à une contribution d'environ 10 milliards d'euros par an, dont une partie serait réinvestie

Les actions de la société sont en principe librement cessibles. Les fonds vendront une partie (de préférence la majeure partie) de leurs actions et investiront dans le capital d'autres entités, ce qui créera une séparation aussi bien économique que juridique entre les activités et le capital. Grâce à cette séparation économique, un actionnaire extérieur pourra faire davantage pression sur la direction pour qu'elle fasse preuve d'efficacité. Les nouveaux actionnaires recevront leur part des dividendes de l'entreprise. Les fonds de pension, par exemple, pourraient très bien être intéressés par l'acquisition de ces actions, tant que le rapport risque/rendement restera favorable.

Dans la mesure où la gestion des actifs dégagera des économies d'échelle, on peut imaginer que les fonds puissent envisager de recourir à un ou plusieurs fonds communs de placements immobiliers. Dans cette variante, le capital des fonds est valorisé sur la base de la valorisation boursière des actions de l'entreprise et des autres participations détenues par les fonds. Cette méthode évite les conflits politiques ou administratifs relatifs à l'évaluation des actifs.

Compte tenu de la nature plus liquide du capital, il sera plus tentant de dilapider les actifs. Autre

problème potentiel, le pouvoir politique devra renoncer à sa maîtrise discrétionnaire de la politique locative s'il veut attirer de nouveaux actionnaires potentiels.

Le tableau p. 56 synthétise les différences entre ces deux variantes et apporte une réponse aux questions suivantes :

- comment garantir la capacité du bailleur social à payer des allocations logement et des allocations locatives sur ses fonds ?
- qui est chargé de préserver l'intérêt général, et comment ?
- qui assure la transparence des objectifs et de la gouvernance, et comment ?

Deux pistes de réformes des associations de logement ont été proposées par le CSED et décrites ci-dessus. Dans ces deux variantes, le capital ou le rendement du capital est placé dans un ou des fonds distincts afin de financer l'aide aux catégories à bas revenus et leur permettre de répondre à leurs besoins de logement. Quelle que soit la variante choisie, la contribution financière des fonds doit être suffisante pour financer les services proposés par le CSED.

Le CSED ne se prononce pas pour l'une ou l'autre de ces variantes. On peut interpréter la seconde variante, introduisant une séparation des fonctions, comme un prélude à la transformation radicale de l'association de logement. Celle-ci, qui reste jusque-là une organisation à but non lucratif de caractère hybride, qui cible une catégorie de population et qui a l'obligation de consacrer son capital à un objectif spécifique (social), finira par être transformée en une entité purement commerciale, dans laquelle les intérêts des actionnaires prévaudront à terme sur le service à une catégorie de population particulière et sur l'obligation d'utiliser les fonds à des fins spécifiques. Ceci conduirait à détruire les instruments du logement social. En effet, ces associations ont apporté une contribution essentielle au maintien du logement social à un niveau correct aux Pays-Bas. Elles peuvent continuer à jouer ce rôle si certaines conditions sont réunies. Les associations de logement doivent donc pouvoir continuer à être autonomes.

La politique du logement dans le programme électoral des partis politiques néerlandais au printemps 2010

Les partis politiques néerlandais ont publié leurs programmes électoraux au printemps 2010 (Boelhouwer et Priemus, 2010). Les partis concernés sont le CDA (chrétien-démocrate), le PvdA (parti social-démocrate), le VVD (conservateur), D'66 (social-libéral), *ChristenUnie* (un parti confessionnel

Les deux variantes de la réforme des associations de logement proposées par le CSED

	Les associations de logement restent autonomes	Séparation des fonctions
Méthode d'activation du capital	Prélèvement sur environ 90 % de la plus-value, à payer par versements annuels.	Dividendes (intérêts du capital détenu par le fonds).
Préservation de l'intérêt général		
A : logement des catégories à bas revenus.	A : à travers l'allocation logement, les restrictions sur la catégorie cible (ménages aux revenus ≤ 3 000 euros, 90 % du parc réservés à la catégorie cible) et la réglementation municipale sur la promotion de la mixité sociale du parc.	A : grâce à l'allocation logement et la réglementation municipale sur la promotion de la mixité sociale du parc.
B : prévention du risque de sélection.	B : avec le devoir d'accepter les catégories vulnérables.	B : avec le mandat de la municipalité.
C : garantie de l'habitabilité.	C : sur la base d'un contrat d'objectifs avec la municipalité.	C : avec le mandat de la municipalité.
Responsabilité de la transparence des objectifs et de la gouvernance.	Gouvernement central, avec le (remplacement du) <i>Besluit beheer sociale huursector (BBSH)</i> et le (successeur du) fonds mutuel de solidarité [<i>Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)</i>], municipalités et avec les plans et les contrats d'objectifs municipaux ou régionaux.	Fonds : gouvernement central via le BBSH. Société d'exploitation : actionnaires extérieurs ayant la volonté de maximiser les bénéfices.

Source : tableau réalisé par les auteurs.

CSED : Commissie Sociaal-Economische Deskundigen.

protestant), *Groen Links* (le parti écologiste néerlandais), *SP* (le parti socialiste) et le très xénophobe *PVV*.

Le secteur locatif

Les partis politiques sont nombreux à vouloir aligner davantage les loyers sur les prix du marché, y compris dans le secteur régi par les bailleurs sociaux. Beaucoup donnent la priorité à la réduction du déséquilibre observé sur le marché locatif (des locataires à hauts revenus vivent dans des logements sociaux bon marché). Cependant, le *SP* souhaite inclure dans les logements sociaux les loyers jusqu'à 850 euros par mois, et est le seul parti à préconiser la reconduction de la politique d'indexation des loyers sur l'inflation. Si elle était acceptée, cette proposition rendrait l'investissement dans l'habitat locatif social et commercial beaucoup plus difficile.

Le *CDA*, le *PvdA*, *D'66* (parti libéral de gauche), *ChristenUnie* (parti protestant) et *Groen Links* (le parti écologiste de gauche) entendent orienter davantage la politique locative vers le marché par deux moyens : 1) en intégrant l'évaluation du parc locatif conformément à la loi sur l'évaluation des biens immobiliers (*Wet waardering onroerende zaken*, abrégée en néerlandais par *WOZ*) – cette évaluation est généralement simplement appelée « valeur *WOZ* » aux Pays-Bas – dans le système de

points utilisé pour déterminer les niveaux de loyers maximaux, appelé système d'évaluation des logements (*woningwaarderingstelsel*, abrégé par *wws* en néerlandais), et 2) en introduisant des conditions de ressources vérifiées périodiquement : quiconque sort de la catégorie cible aura à payer un surloyer pour occuper un logement du parc social, ou devra acquérir son propre logement, ou décider de se tourner vers le parc locatif privé. Ces partis souhaitent que les associations de logement se concentrent sur leurs principales missions. De nombreux partis politiques sont en faveur de la valorisation du parc locatif des bailleurs sociaux (grâce à une politique locative plus dynamique) pour financer les allocations logement. Certains partis préconisent d'abolir le prélèvement *Vogelaar* (subventions versées par les associations de logement riches en vue de financer des investissements dans 40 quartiers urbains sensibles sélectionnés), tandis que le *PvdA* et le *SP* souhaiteraient instaurer un prélèvement permettant la péréquation financière entre associations de logement mieux et moins dotées financièrement. Le *PVV* va plus loin, et prône l'introduction d'un prélèvement général sur le patrimoine de tous les bailleurs sociaux. Il affirme qu'une telle mesure encouragerait la vente des biens détenus par les associations de logement. *Groen Links* vise le même objectif, mais souhaiterait y parvenir en donnant à tous les locataires du secteur social le

droit d'acquérir leur logement. D'66 privilégie une autre stratégie pour réduire la taille du secteur de l'habitat social : l'introduction d'une option de sortie pour les associations de logement une fois qu'elles ont transféré leurs plus-values à l'État. Le VVD souhaite également que les associations de logement vendent une partie de leur parc, mais ne précise pas au moyen de quel instrument. De fait, le VVD est le plus radical en proposant la libéralisation de tous les loyers et l'abolition du « logement locatif à visée sociale ». Les allocations logement seules devraient selon lui servir à faire baisser le prix des logements et sa conception du secteur semble exclure les associations de logement.

La propriété immobilière

Le CDA, le VVD et *ChristenUnie* défendent expressément les mesures d'encouragement générales en faveur de l'accession à la propriété. Cela n'empêche toutefois pas *ChristenUnie* de vouloir « bricoler » la déductibilité fiscale des intérêts des emprunts immobiliers (*hypotheekrenteaftrek*, abrégé par HRA en néerlandais) en proposant que la déduction fiscale facilite le remboursement du crédit et en supposant que le remboursement (réel ou hypothétique) s'effectue sur la base d'annuités. Ce parti propose également de plafonner à 750 000 euros la dette ouvrant droit à la déductibilité fiscale et de ramener le taux d'imposition maximal à 42 %. Le VVD et le PVV n'ont, eux, pas l'intention d'intervenir sur la déductibilité fiscale des intérêts. La formule du CDA, quant à lui, est la suivante : « tant que l'allègement consenti sur l'intérêt des crédits hypothécaires stimule l'accession à la propriété et la mobilité sur le marché du logement, il doit être considéré comme un instrument utile ». Jan Peter Balkenende, le chef du CDA, est allé jusqu'à affirmer pendant la campagne électorale qu'il n'était pas prêt à collaborer au sein d'une coalition gouvernementale avec des partis souhaitant revenir sur la déductibilité fiscale des intérêts.

Le SP déclare que la déductibilité des intérêts hypothécaires devrait être garantie, mais a néanmoins proposé une modification significative de ce mécanisme en précisant que l'emprunt ouvrant droit à cette déductibilité soit plafonné à 350 000 euros et le taux d'imposition maximal à 42 %. Le SP souhaite également encourager le remboursement de la dette hypothécaire.

Le VVD n'entend pas réformer la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires mais souhaite abolir les droits de mutation et plafonner l'impôt foncier. De plus, le VVD propose un taux de TVA réduit pour les travaux importants d'entretien et d'amélioration de l'habitat. Le CDA appelle également de ses vœux des mesures fiscales facilitant l'amélioration structurelle des logements.

D'66, le PvdA et *Groen Links* préconisent de réformer les conséquences fiscales de la propriété de biens immobiliers résidentiels, mais dans tous les cas en ménageant de longues périodes de transition. Ces partis souhaiteraient un plafonnement du taux d'imposition à 30 %, des mesures visant à stimuler le remboursement des crédits hypothécaires et l'élimination progressive des droits de mutation, ainsi que la suppression du loyer imputé du calcul du revenu imposable. *Groen Links* va plus loin en proposant des mesures couvrant les risques des propriétaires immobiliers qui rencontrent des problèmes financiers : selon ce parti, les autorités devraient racheter le logement ou le crédit hypothécaire dans de tels cas.

Plusieurs commentaires peuvent être formulés sur les programmes électoraux des différents partis.

D'une part, seuls certains partis, et notamment ceux situés à gauche de l'échiquier politique, se déclarent en faveur d'une réforme intégrale du marché du logement. Le CDA et le VVD, en particulier, choisissent d'accentuer les déséquilibres actuels sur le marché du logement. Ces partis préconisent en effet d'alourdir considérablement le fardeau qui pèse sur les épaules des locataires, tandis que les propriétaires de leur résidence seraient épargnés, voire favorisés par des baisses d'impôts. De son côté, le PVV entend dans une large mesure laisser les choses en l'état, et le SP concentre ses projets de réforme sur le secteur de la propriété immobilière. Il ressort de ces choix que les partis ne prêtent aucune attention à la refonte intégrale du marché du logement proposée par de nombreuses études. Certaines propositions des partis politiques ne feraient qu'exacerber les déséquilibres actuels. De plus, pressés par la nécessité de réduire le déficit budgétaire, la plupart des partis politiques envisageaient déjà des réductions importantes de coûts et un alourdissement des charges pour les acteurs du secteur avant même que ne débutent les négociations devant aboutir à la formation du prochain gouvernement. Ces projets s'écartent des recommandations du Conseil VROM (VROMRaad, 2010) et du CSED (SER-CSED, 2010). Ces deux organismes consultatifs recommandent en effet à la sphère politique d'éviter de perturber le marché du logement, mal en point, dans les années à venir. La crise économique durera probablement plus longtemps sur le marché du logement que la récession de l'économie dans son ensemble. Par ailleurs, un état des lieux de la politique du marché du logement pour les décennies à venir devrait être élaboré pendant la prochaine législature, afin de lever les incertitudes qui paralysent actuellement les candidats potentiels à l'achat. On pourra ainsi procéder aux réductions requises dans les dépenses publiques sans trop de problèmes sur les 10 à 20 années à venir.

D'autre part, les différents partis politiques soulignent qu'il faudra opérer des coupes claires dans le budget du logement, mais s'abstiennent de faire les choix politiques nécessaires à cet égard. Il faudrait indiquer clairement, par exemple, quel sera le niveau de qualité minimal qui pourra être et sera mis à la disposition des différentes catégories de revenus, et quel niveau d'intégration territoriale constituera la norme politique. Il conviendrait aussi de préciser dans quel cadre territorial le parc de logements supplémentaires sera construit. Devons-nous suivre les recommandations récentes de l'OCDE (OECD, 2010), qui préconise de déréglementer radicalement l'aménagement du territoire aux Pays-Bas, ou ne vaut-il pas mieux s'en tenir à la politique actuelle de villes compactes, auquel cas l'élargissement du parc de logements reviendra très cher ? La proposition d'augmenter la charge financière pour les ménages améliorera la position relative des logements les moins onéreux sur le marché. On devrait en particulier observer un regain de demande pour les logements qui sont actuellement voués à la démolition. Il faudrait par conséquent revoir les intentions des autorités s'agissant de la restructuration.

La sphère politique devra en outre aussi définir les critères d'accessibilité financière requis, et il s'agira d'établir ces paramètres avant que les projets de réforme décrits ci-dessus ne puissent être élaborés et mis en œuvre et qu'une valeur concrète ne soit assignée à l'allocation logement neutre du point de vue des modes d'occupation telle que préconisée par le CSED et le Conseil VROM.

Il convient également de noter que pratiquement tous les partis politiques (à l'exception du SP) ont choisi d'alourdir considérablement la charge financière supportée par les locataires. Ceci est particulièrement significatif eu égard au niveau de dépenses auquel les locataires néerlandais doivent déjà faire face. En effet, les locataires consacrent en moyenne 23 % de leur revenu disponible au logement, ce qui est bien plus que les 16 % dépensés par les propriétaires occupants, alors que ces derniers, qui disposent de revenus sensiblement plus élevés, pourraient plus facilement supporter de payer davantage pour se loger que les locataires (Bleijde *et al.*, 2010). Il est à souligner que le niveau des dépenses de logement supporté par les propriétaires est trompeur, puisqu'il ne tient pas compte de la déductibilité des intérêts d'emprunt. En fait, les locataires du secteur social doivent supporter des dépenses de logement qui se montent déjà à quelque 38 % de leurs revenus en moyenne, alors qu'ils vont probablement faire face à une augmentation des dépenses dans les années à venir en raison de la rareté des combustibles fossiles, même compte tenu des majorations des loyers. Des données récentes publiées

par la Commission européenne étayent cette conclusion (Orsolya et Zolyomi, 2009). La *Research Note n° 1* de la Commission européenne (*Housing and Social Inclusion*) souligne que les Pays-Bas affichent les dépenses nettes de logement les plus élevées des 25 États membres de l'UE étudiés (30,9 %, contre une moyenne de 22,2 % pour l'UE). Lorsque l'on considère le cas des ménages les plus vulnérables, appartenant au premier quartile de revenus, les Pays-Bas affichent le deuxième niveau le plus élevé de dépenses nettes de logement, après la Grèce (47,4 % pour les Pays-Bas, contre 37,4 % pour la moyenne de l'UE). Ces résultats conduisent à porter un regard critique sur les propositions de majoration des loyers avancées par la plupart des partis politiques. Au-delà de la question de la faisabilité de ces majorations étant donné le niveau de dépenses de logement déjà élevé imposé aux locataires, la mise en œuvre d'une telle politique placerait les Pays-Bas dans une position encore plus décalée par rapport aux autres pays d'Europe.

Pratiquement tous les partis politiques estiment qu'il serait extrêmement bénéfique de remédier au déséquilibre qui règne dans le secteur locatif (c'est-à-dire de réduire le nombre des ménages locataires de logements dont le loyer est inférieur à la somme qu'ils peuvent raisonnablement y consacrer). Cependant, aucun parti ne critique la tendance comparable observée dans le secteur des propriétaires occupants, fortement subventionné. Ainsi, le PvdA a déclaré juste avant les élections qu'il avait l'intention d'augmenter de 2,8 milliards d'euros les dépenses des locataires aux revenus supérieurs à 40 000 euros par an. Cette proposition paraît irréaliste car très rares sont les ménages logés dans le parc locatif social qui consacrent une faible proportion de leurs revenus à leurs dépenses de logement (Boelhouwer, 2007). Environ 71 % des locataires du secteur social ont des revenus annuels inférieurs à 33 000 euros. Cette catégorie dépense en moyenne 40 % de ses revenus pour le logement. Pour les locataires percevant des revenus annuels allant jusqu'à 51 000 euros, cette proportion fluctue autour de 25 %. Il est vrai que le petit nombre de personnes percevant des revenus vraiment très élevés (plus de 51 000 euros) logées dans le parc locatif social auraient les moyens de payer des loyers plus élevés. Une telle mesure pourrait rapporter quelques centaines de millions d'euros, et non les milliards d'euros évoqués dans certains programmes électoraux. C'est dans ce contexte que le Conseil VROM (VROMRaad, 2010) milite contre toute mesure spécifiquement destinée à atténuer le déséquilibre dans le secteur locatif. Les coûts administratifs seraient nettement supérieurs aux éventuels gains obtenus grâce à ces mesures. Il serait possible de traiter les conséquences politiques de ce déséquilibre en relevant

progressivement les loyers pour les mettre davantage en conformité avec les exigences du marché (relation plus juste entre le prix et la qualité). Lorsque les loyers sont conformes aux exigences du marché, chacun peut choisir la qualité, l'emplacement et le niveau de loyer qu'il souhaite, compte tenu des restrictions de l'offre. En pareil cas, il n'y a plus du tout de déséquilibre.

La sphère politique néerlandaise a toujours exprimé une préférence politique pour la création de quartiers présentant une certaine « mixité sociale ». Des milliards d'euros ont déjà été dépensés pour la restructuration urbaine nécessaire à cette fin. Rien ne justifie de faire de la lutte contre un déséquilibre dans le secteur locatif un objectif politique de premier plan. Les gains que l'on pourrait en tirer seraient largement annulés par les coûts de la création de quartiers favorisant la mixité sociale.

Aux Pays-Bas, aucun parti politique n'a complètement intégré les projets avancés par le CSED et le Conseil VROMraad dans son programme électoral, et aucun parti politique ne s'inscrit dans un horizon à 30 ans. Plusieurs éléments de ces propositions ont été repris dans les programmes électoraux, mais ce n'est pas ainsi que la refonte intégrale que le Conseil VROMraad et le SER-CSED appellent de leurs vœux sera réalisée. Cependant, considérés isolément, ces programmes semblent jeter les bases d'un compromis fructueux. Dans leurs tentatives de réformer le marché du logement, certains partis se concentrent principalement sur l'accession à la propriété, tandis que d'autres privilégient le secteur locatif. L'annonce par le CDA que la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires restera inchangée sur les quatre prochaines années pourrait aussi s'insérer dans le cadre d'un compromis politique fondé sur les propositions du CSED et du Conseil VROMraad.

La politique du logement dans l'accord de coalition : liberté et responsabilité

Comparée aux débats intéressants et parfois animés qui se sont tenus avant les élections législatives, l'attention accordée à la question du logement dans l'accord de gouvernement, intitulé « liberté et responsabilité », conclu en octobre 2010, est plutôt limitée. Aucun programme de réforme cohérent n'a été présenté et les propositions sont loin d'être clairement structurées. On observe aussi une grande différence avec les propositions, parfois détaillées, énoncées dans les programmes électoraux des partis politiques. Manifestement, le gouvernement de coalition n'a pas été en mesure d'introduire des changements radicaux dans la politique du logement, ou ne l'a pas souhaité.

Il est frappant de constater que les réformes et les propositions de réductions budgétaires se concentrent pour l'essentiel sur le secteur locatif (social). C'est à peine si la propriété des biens immobiliers résidentiels est mentionnée dans l'accord, et les subventions fiscales massives accordées aux propriétaires de leur résidence ne sont pas évoquées du tout. Ce choix marque une contradiction avec les recommandations décrites plus haut, et aussi avec la plupart des programmes électoraux. Tous les organes consultatifs ont préconisé une refonte intégrale du secteur du logement, portant à la fois sur le secteur locatif et sur la propriété.

Les partis de la coalition proposent une réforme du marché locatif, mais restent silencieux à propos d'une réforme du marché des biens occupés par leurs propriétaires.

Dans le secteur locatif, la politique de la révision annuelle des loyers sur la base de l'inflation est reconduite, ce qui va à l'encontre de toutes les recommandations. Si le gouvernement refuse d'introduire un système de révision des loyers davantage orienté sur le marché, c'est surtout parce qu'il craint de porter atteinte au pouvoir d'achat des locataires. Seuls les locataires percevant des revenus supérieurs à 43 000 euros par an devront supporter une augmentation de loyer de 5 % plus l'inflation (qui approche actuellement des 2 % aux Pays-Bas). Cette forte majoration ne touchera cependant qu'environ 15 % des ménages logés dans le secteur locatif. Il reste toutefois à savoir si cette proposition pourra être mise en œuvre. L'administration fiscale est la seule à pouvoir vérifier les données sur les revenus, et elle est déjà surchargée. La vérification du revenu des 2,4 millions de ménages vivant dans un logement social est un processus qui coûte cher, prend du temps et n'est pas à l'abri des fraudes.

C'est sur le secteur locatif social que l'accord de coalition produit ses effets les plus étendus aux Pays-Bas. Tout d'abord, s'inspirant d'une expérience analogue menée depuis les années 1980 en Grande-Bretagne, cet accord prévoit de donner aux locataires du parc social le droit d'acquérir leur logement. Cette proposition vise à encourager davantage encore l'accession à la propriété et à introduire une compensation pour les propriétaires bailleurs en contrepartie d'une taxe foncière importante qui entrera en vigueur en 2014. Elle devrait rapporter 760 millions d'euros chaque année (620 millions d'euros pour les associations de logement social, 140 millions d'euros pour les investisseurs dans l'immobilier commercial). Le gouvernement souhaite ainsi faire payer aux propriétaires bailleurs une partie du coût des allocations logement. L'idée d'introduire un droit à l'acquisition est assez nouvelle et n'avait jamais

été envisagée avant les élections. Pour le moment, le gouvernement hésite à faire une déclaration définitive. Il est évident que les associations de logement sont des organisations privées, que l'on ne peut pas exproprier sans indemnisation (Boelhouwer, 2007). De l'avis de tous les experts, cette proposition ne sera donc jamais appliquée.

Une autre proposition, qui émane de l'Union européenne, est plus conforme à la plupart des avis qui ont été rendus : elle consiste à imposer aux associations de logement l'attribution d'au moins 90 % de leurs logements vacants aux ménages dont les revenus ne dépassent pas 33 000 euros (niveau de revenu de janvier 2010 ; approximativement 76 % des logements sont actuellement attribués à cette catégorie de ménages).

Tensions entre les universitaires et la sphère politique : quelques observations

De nombreux membres des conseils consultatifs sont aussi des universitaires. Les membres du SER étaient tous des économistes universitaires et plus de la moitié des membres du Conseil VROM étaient des universitaires de différentes disciplines. Ces universitaires opèrent dans des environnements scientifiques régis par les preuves empiriques et la logique. Les responsables politiques, de leur côté, opèrent dans des environnements publics et politiques régis par le vote. Or, d'une part, des relations positives entre l'université et la sphère politique revêtent une importance cruciale si l'on veut élaborer une politique fondée sur des données factuelles. D'autre part, une distinction claire doit être faite entre science et action publique. Les universitaires peuvent minutieusement décrire le passé et définir le présent, mais il est rare que leurs déclarations normatives sur l'action publique souhaitée ne soient pas contestées. Il se peut que la sphère politique ait des raisons parfaitement légitimes de s'écarter de leurs recommandations. Ainsi, si les universitaires travaillent dans un domaine relativement restreint, les dirigeants politiques ont de multiples autres préoccupations, notamment l'impact de la politique du logement sur les autres secteurs de l'économie (Bourne, 1981). Ils font face aux revendications de différents secteurs, au fardeau fiscal et au degré de liberté des individus et des entreprises. Dans le monde universitaire, les théoriciens tentent d'élargir la portée des systèmes, mais les analyses scientifiques ont tendance à avoir un champ plus restreint que les décisions politiques.

Autre facteur important, la prise de décision politique est dictée par des intérêts multiples, par des considérations électorales, et naturellement, par la durée du mandat (quatre ans), tandis que les univer-

sitaires aboutissent en général à des conclusions formulées en termes de dépenses publiques et fondées sur des analyses coûts/avantages, en mettant de côté les intérêts multiples et en repoussant l'horizon temporel bien au-delà de quatre ans.

En outre, la prise de décision universitaire est un processus qui prend du temps, tandis que la prise de décision politique est invariablement soumise à un calendrier serré, en particulier pendant la formation d'un nouveau gouvernement. Outre le fait que seules quelques personnes sont associées au processus, ces délais réduits conduisent selon toute probabilité à négliger pendant le processus de décision politique des données parfaitement pertinentes.

Enfin, la prise de décision politique est souvent une affaire de négociations, phénomène étranger aux milieux universitaires. On ne peut pas former de coalitions sans faire de compromis : les parties cèdent sur leurs revendications dans certains domaines pour obtenir ce qu'ils veulent dans d'autres.

Outre ces différences d'ordre général entre la prise de décision universitaire et politique, il existe des différences spécifiques lorsque l'on envisage une réforme du financement du logement.

Il faut souvent beaucoup de temps pour que les conclusions des universitaires parviennent jusqu'au processus de décision politique. Or, le calendrier du rapport SER-CSED (2010) était particulièrement inopportun car il est apparu après que les partis politiques ont rédigé leur programme électoral, et après les élections législatives, c'est-à-dire trop tard pour pouvoir être pris en compte dans le processus de décision de la coalition.

En 2010, sa formation devait avant tout répondre à la nécessité, perçue par les économistes (qui sont aussi des universitaires), de comprimer les dépenses publiques. Le Conseil VROMRaad a publié ses recommandations (2007) avant le début de la crise du crédit, et donc avant que la réduction des dépenses publiques ne devienne une urgence. Le rapport établi par la Commission SER (SER-CSED, 2010) n'avait pas anticipé les baisses importantes opérées dans les dépenses publiques. On ne peut pas reprocher aux dirigeants politiques d'avoir conclu un accord de coalition placé dans une large mesure sous le signe de l'austérité.

Tant le Conseil VROMRaad (2007) que le SER-CSED (2010) envisagent une période de transition comprise entre vingt et vingt-cinq ans. Les accords de coalition couvrent une période de quatre ans et ne sont pas considérés comme des engagements de politique publique pour les décennies à venir.

La sphère politique et les universitaires ont également constaté que le secteur néerlandais du bâtiment et le marché du logement étaient dans un triste état en 2010 et que les perspectives pour les années à venir n'étaient pas brillantes. Le SER-CSED (2010) indiquait explicitement que les véritables réformes du financement du logement ne devraient pas être lancées avant 2015. À cette date, un nouveau gouvernement issu d'une nouvelle législature sera entré en fonction. Le prix des logements pourrait déjà baisser (plus que ce n'est actuellement le cas) si les ménages et les banques ont l'impression qu'une réduction non négligeable de la déductibilité des intérêts des emprunts hypothécaires se prépare pour 2015. Contrairement aux débats entre universitaires, les débats politiques peuvent avoir des répercussions dans la société et sur le marché du logement.

Au cours des dix dernières années, la proportion des personnes propriétaires de leur résidence principale aux Pays-Bas a franchi le seuil symbolique des 50 %. À l'heure actuelle, les logements occupés par leurs propriétaires constituent 58 % du parc. Sur le plan politique, cela signifie que les propriétaires occupants ont un poids électoral plus important que les locataires. Aux yeux de nombreux observateurs, promettre de supprimer la déductibilité fiscale des intérêts des emprunts hypothécaires reviendrait à un suicide politique pour n'importe quel parti.

Les rapports du FMI et de l'OCDE qui exhortent, année après année, les autorités néerlandaises à réformer leur politique du marché du logement peuvent accentuer les pressions sur la sphère politique. Des groupements d'intérêts tels que l'association nationale des locataires (*Nederlandse Woonbond*), l'association nationale des propriétaires de biens immobiliers résidentiels (*Vereniging Eigen Huis*), l'association des associations de logement (AEDES), l'association des communes néerlandaises, la fédération néerlandaise du bâtiment et de l'infrastructure, l'association NEPROM des promoteurs immobiliers néerlandais et l'association IVBN des investisseurs privés dans l'immobilier néerlandais auraient intérêt à s'allier afin de former un front uni.

Enfin, et surtout, les partis politiques auraient avantage à s'efforcer de rapprocher leurs points de vue. Après tout, la mise en place du projet de réforme du financement du logement s'étendra sur plusieurs législatures et donc, sur plusieurs coalitions de gouvernement. Une majorité de 51 % au parlement ne suffira pas, et il faudra au contraire une vaste plate-forme multipartite. Aux Pays-Bas, de nouvelles décisions du Conseil économique et social pourraient contribuer à bâtir un large socle d'adhésion de l'opinion et de la sphère politique,

en prenant pour référence l'expérience du Royaume-Uni. Dans les années 1990, le gouvernement conservateur britannique a engagé une réforme du financement du logement (suppression de la déductibilité fiscale des intérêts des emprunts immobiliers) qui a été poursuivie par le gouvernement suivant, avec le soutien du Parti travailliste. L'expérience de la Suède, et, bien plus encore, du Royaume-Uni (Boelhouwer et Van der Heijden, 1992), montre que les réformes du financement du logement telles que celles proposées aux Pays-Bas sont politiquement et socialement réalisables.



Conclusion

Le gouvernement VVD-CDA actuel n'a pas voulu, ou n'a pas pu, introduire une véritable réforme du marché du logement fondée sur les recommandations du Conseil VROM et du comité d'experts socio-économiques du SER (CSED). L'accord de coalition est encore moins intégré et *ad hoc* que la plupart des programmes électoraux des partis politiques. Parmi les grandes propositions avancées figure l'introduction d'une nouvelle taxe foncière pour les propriétaires bailleurs. Cette proposition ne fera que creuser le déséquilibre entre l'aide publique au secteur locatif et celle accordée aux propriétaires occupants, en faveur de ces derniers. En fin de compte, pour des raisons liées au droit immobilier, le droit d'acquérir son logement ne sera probablement pas introduit pour les locataires du parc social. Plusieurs facteurs expliquent cet accord de gouvernement plutôt décevant. Tout d'abord, le gouvernement craint d'exacerber davantage la crise économique. Ensuite, il existe de grandes divergences concernant la politique socio-économique entre les conservateurs, les chrétiens-démocrates et le PVV. Celui-ci a élaboré un programme qui a beaucoup plus de points communs avec celui du parti socialiste qu'avec ceux des deux partis de la coalition. Pour ces deux derniers, il n'est pas souhaitable de réduire les subventions massives accordées aux propriétaires occupants, tandis que pour le PVV, les locataires à bas revenus demeurent une catégorie à privilégier.

Sur la base de ces constats, nous parvenons à la conclusion que, pour des raisons qui tiennent au fonctionnement de la coalition, le gouvernement néerlandais ignore presque complètement les préconisations formulées par plusieurs organismes consultatifs, qui suggèrent d'engager une réforme importante du secteur du logement aux Pays-Bas. Même si les experts et les groupes

d'intérêts estiment unanimement qu'il faut revoir en profondeur le système en place, les considérations politiques au sein de la coalition influent apparemment davantage sur la politique du logement actuelle. Nous en concluons que ces dernières années, les chercheurs et leurs recommandations n'ont guère pu influencer le processus de décision politique. La plupart des acteurs du secteur sont extrêmement déçus de ce résultat. En s'appuyant sur les rapports consultatifs mentionnés plus haut, ils sont en train d'élaborer ensemble des propositions concernant les réformes du marché du logement néerlandais. Il reste maintenant à savoir s'ils auront plus de poids sur la définition des priorités politiques dans un avenir proche.

Si l'on observe de plus près la polarisation croissante de la vie politique néerlandaise en général, et de la politique du logement dans ce pays en

particulier (l'appui intégral et inconditionnel aux propriétaires immobiliers préconisé par les conservateurs, et le soutien à la société civile souhaité par les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates), on comprend plus aisément pourquoi ces changements radicaux sont si difficiles à mettre en œuvre. La littérature sur l'État-providence contient, elle aussi, quelques pistes. Par exemple, Hacker (2002) affirme que la « *dépendance au chemin emprunté* » exclut les explications fonctionnalistes qui considèrent que la sphère politique façonne la politique publique de manière optimale, en fonction des conditions en vigueur. Les institutions néerlandaises sont en réalité, comme on l'a vu, tributaires des circonstances. Les États-providence semblent presque obéir aux théories évolutionnistes et présentent des caractéristiques complexes acquises à différents moments et de différentes manières au cours de leur développement (6).

(6) Pour une présentation du secteur du logement en Europe, voir également Boelhouwer et Van der Heijden, 1992.

Références bibliographiques

- Bleijie B., Hooimeijer P., van Hulle R., and Poulus C., 2010, *Wonen overwogen. De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2009* [*Housing reassessed. The results of the 2009 Dutch Housing Survey*], Delft: ABF Research.
- Boelhouwer P. J., 2007, *The future of Dutch housing associations*. *Journal of Housing and the Built Environment*, 22(4):383-391.
- Boelhouwer P., 2008, *Het paard achter de wagen spannen* [Putting the cart before the horse], *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 14(4):14-16.
- Boelhouwer P. and Hoekstra J., 2009, *Towards a better balance on the Dutch housing market? Analysis and policy proposition*. *European Journal of Housing Policy*, 9(4):457-475.
- Boelhouwer P. and Priemus H., 2010, *Bouwstenen voor het volgende coalitieakkoord* [Building Blocks for the next Coalition Agreement], *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 16(4):18-23.
- Boelhouwer P. J., and van der Heijden H., 1992, « Housing systems in Europe: Part I, a comparative study of housing policy », *Housing and Urban Policy Studies 1*, Delft University Press.
- Bourne L. S. 1981. *The geography of housing*, London: Arnold.
- Donders J., van Dijk M. and Romijn G., 2010, « Hervorming van het Nederlandse woonbeleid » [Reform of Dutch housing policy], The Hague: CPB, 1 April.
- Hacker S., 2002, *The divided welfare state. The battle over public and private social benefits in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Organization for Economics co-operation and development (OECD), 2010, *Chapter 4. Improving the flexibility of the housing market to enhance labour mobility*, in *OECD economic surveys Netherlands*, Brussels, OECD publishing:109-132.
- Orsolya L. and Zolyomi E., 2009, « Quality of housing and the link to income », Brussels, European Commission Research, note N° 2.
- Priemus H., 2008, *CPB presenteert virtuele huurwoningmarkt* [CPB presents virtual rental housing market], *ESB*, 93:694-695.
- Priemus H., 2010 a, *Housing finance reform in the making*. *Housing Studies*, 25(5):755-764.
- Priemus H., 2010 b, *CPB moet stoppen met 'Actie beschadiging woningcorporaties* [CPB must stop damaging housing associations], *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 16(3):18-23.
- Romijn G. and Besseling P., 2008, « Economische effecten van regulering en subsidiering van de huurwoningmarkt » [Economic impact of regulation and subsidisation of rented housing], The Hague: CPB.
- SER-CSED, 2010, « Naar een integrale hervorming van de woningmarkt » [Towards integral reform of the housing market], The Hague: Expert committee of the Social Economic Council SER, 16 April.
- VROMRaad, 2007, « Tijd voor keuzes » [Time for choice], The Hague, VROM Council, or in full Council for Housing, Spatial Planning and the Environment.
- VROMRaad, 2010, « Stap voor Stap » [Step by step], The Hague: VROMRaad.

