

Chapitre 4

Logement – moins de subventions et plus de souplesse

Ce chapitre s'intéresse aux moyens permettant de remplacer l'intervention coûteuse de l'État sur le marché danois du logement par des mécanismes davantage axés sur le marché et d'atteindre ainsi les objectifs des pouvoirs publics de manière plus efficace et plus ciblée. Il décrit tout d'abord les caractéristiques institutionnelles du secteur du logement, puis évalue l'ensemble des aides dont celui-ci bénéficie sous forme de dépenses publiques directes et d'avantages fiscaux indirects. On y examine notamment comment des ressources publiques pourraient être dégagées à d'autres fins plus déterminantes pour préserver l'État providence dans une société vieillissante. Le chapitre analyse ensuite le régime d'encadrement des loyers applicable aux logements locatifs privés et sociaux et examine les moyens de lui conférer davantage de souplesse. La dernière partie du chapitre traite des logements occupés par leur propriétaire, et en particulier des améliorations pouvant être apportées au plan d'occupation des sols et aux incitations municipales afin d'accroître l'élasticité de l'offre de logements. Elle analyse également les innovations intervenues dans le financement hypothécaire.

Le principal objectif de la politique danoise en matière de logement est de veiller à ce que les citoyens puissent se loger correctement à des prix abordables et prévisibles, sur différents segments du marché (ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Commerce, 2002). Les pouvoirs publics n'ayant pas pour seul objectif de procurer un logement à ceux qui sont réellement dans le besoin, le marché du logement est fortement réglementé et subventionné. Si l'intervention de l'État peut s'expliquer par la mauvaise qualité des logements disponibles par le passé (source de problèmes de santé publique), de tels arguments sont moins probants aujourd'hui. En favorisant le marché du logement par le biais d'avantages fiscaux indirects, d'aides à la construction, d'allocations de logement et d'un mécanisme d'encadrement des loyers, les pouvoirs publics risquent de nuire à la flexibilité requise pour offrir des logements conformes aux attentes des ménages, laquelle joue de fait un rôle croissant dans la mobilité de la main d'œuvre nécessaire pour soutenir la croissance économique. Bien que l'intervention des pouvoirs publics reste indispensable dans certaines circonstances, comme lorsqu'il s'agit de garantir une urbanisation adéquate et de fournir un logement (provisoirement, du moins) aux plus démunis, les arguments en faveur d'une intervention massive de l'État sur le marché du logement ont probablement perdu de leur vigueur, car le niveau de vie des Danois est, depuis plusieurs décennies, parmi les plus élevés des pays de l'OCDE et les logements globalement abondants dans le pays. Le fait d'adopter des politiques de logement moins onéreuses en pareille situation ne risque donc pas d'entraîner une pénurie de logements, mais pourrait plutôt contribuer sensiblement à améliorer le fonctionnement du marché et à libérer des ressources pour répondre à des préoccupations sociales jugées plus opportunes.

La politique du Danemark en matière de logement s'est développée progressivement jusqu'en 1980 environ. Depuis lors, certaines mesures de réforme ont été prises dans différents domaines (annexe 4.A2), mais elles n'ont pas été aussi loin que dans d'autres pays, nordiques notamment, où les pouvoirs publics ont largement abandonné ces dernières années le rôle prédominant qu'ils jouaient sur le marché du logement (OCDE, 1999; Lind, 2001; Skifter Andersen, 2002; BCE, 2003; Lujanen, 2004) :

- la Finlande a renoncé à l'encadrement des loyers au milieu des années 90, ce qui a entraîné un accroissement du parc de logements locatifs ;
- la Norvège a supprimé la réglementation du prix des parts dans les coopératives de logement au début des années 90, mettant ainsi ce segment sur un pied d'égalité avec celui des logements occupés par leurs propriétaires ;
- la Suède a considérablement diminué les aides au logement au cours des années 90, libérant ainsi des ressources inscrites aux budgets publics.

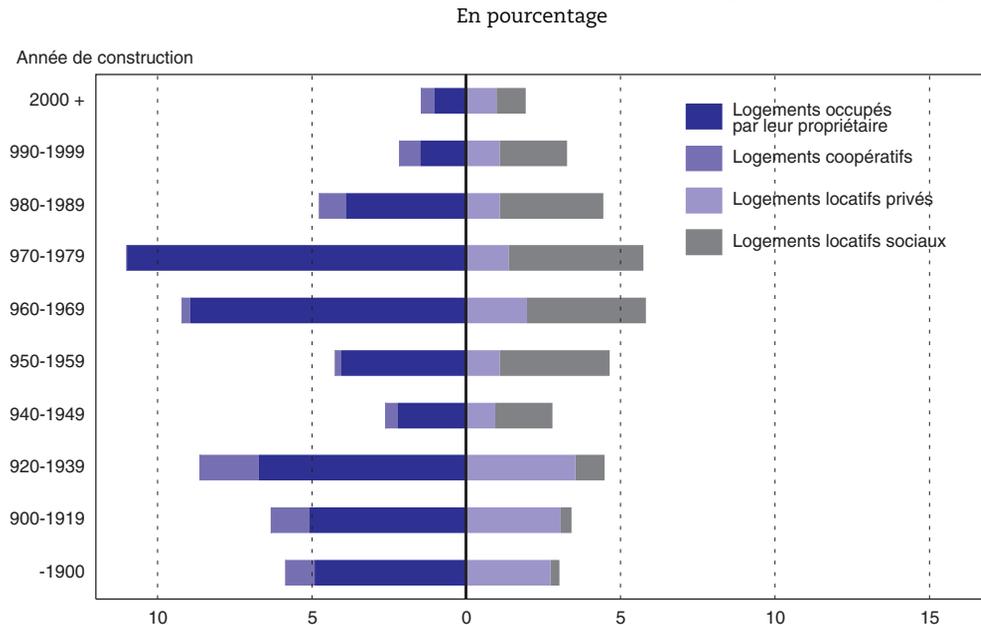
Le Danemark pourrait tirer parti d'une réforme plus fondamentale de sa politique du logement, à l'image peut-être des évolutions observées chez ses voisins – notamment parce qu'à l'heure actuelle, ces politiques pèsent lourdement sur les finances publiques.

Principales caractéristiques institutionnelles

La structure de l'habitat danois diffère quelque peu de la moyenne des autres pays nordiques et européens, avec une proportion moindre de logements occupés par leur propriétaire et une proportion plus importante de logements locatifs, et notamment sociaux (tableau 4.1). En comparaison, le nombre des logements est supérieur au Danemark à celui des ménages, du fait, entre autres facteurs, du fort taux de subventions du secteur. Le parc de logements se répartit entre les principaux segments suivants :

- *Les logements occupés par leur propriétaire*, composés de maisons individuelles ou multifamiliales et d'immeubles en copropriété, sont traditionnellement considérés comme le « *nec plus ultra* » en matière de logement. En raison de la forte activité enregistrée sur ce segment au cours des dernières décennies (graphique 4.1), la proportion des logements appartenant à cette catégorie s'est accrue progressivement, pour s'établir aujourd'hui à 52 % du total. Sur le plan économique, les logements occupés par leur propriétaire représentent une part importante de l'accumulation du patrimoine.
- *Les logements coopératifs* sont une forme indirecte de propriété, institutionnalisée en 1979. Leur contribution au parc de logements, égale à 2 % en 1980, s'inscrit aujourd'hui à 7 %, du fait notamment du rythme des mises en chantiers et de la législation permettant aux locataires du secteur privé d'acheter le logement qu'ils occupent dès lors que celui-ci est mis en vente.
- *Les logements locatifs privés* du secteur à but lucratif constituent généralement la principale option pour ceux qui ne sont pas propriétaires de leur logement. Cependant, par suite du changement de statut d'un grand nombre de ces logements, vendus en copropriété ou au secteur coopératif, et d'interventions de l'État qui ont soit été défavorables aux investissements dans l'habitat locatif privé, soit conféré des avantages financiers à d'autres segments, la proportion du parc résidentiel appartenant à cette catégorie a reculé progressivement et s'établit actuellement à 17 %.
- *Les logements sociaux* sont proposés par des associations à but non lucratif (annexe 4.A3) et ont été construits pour la plupart après la guerre. En raison des avantages financiers associés à ce secteur, la proportion de logements sociaux a doublé depuis 1960, et atteint à l'heure actuelle 20 % de l'ensemble du parc résidentiel.
- Les autres types de logement et les logements vacants représentent 4 % du parc. Il s'agit pour une faible part de logements de fonction et, pour la majorité, de logements laissés temporairement vacants par le départ de l'occupant.

Au Danemark, le logement est généralement favorisé par rapport à d'autres formes de consommation, en raison principalement des allocations de logement, des aides à la construction et des avantages fiscaux indirects. Les avantages découlant des politiques du logement prennent différentes formes selon les réglementations applicables aux différents segments du marché (tableau 4.2); les propriétaires sont assujettis à un impôt sur la propriété foncière bâtie moins élevé que celui qui serait considéré neutre au regard de la déductibilité des intérêts. Les détenteurs de parts dans des coopératives sont exonérés de l'impôt sur la propriété foncière bâtie. De plus, les fonds de pension qui investissent dans le logement locatif bénéficient d'allègements fiscaux. Ceux qui ont réussi à se procurer un logement dans le segment réglementé du secteur locatif sont privilégiés, puisqu'ils paient un loyer nettement inférieur à ce que d'autres seraient prêts à acquitter s'ils avaient la chance d'obtenir un logement similaire. De plus, le secteur du logement social est subventionné, l'État prenant à sa charge une partie des prêts hypothécaires souscrits pour

Graphique 4.1. **Structure d'occupation en fonction de l'âge du parc de logements**¹

1. Répartition du parc résidentiel total (nombre de logements) suivant la décennie de construction et le régime de propriété actuel. Les autres formes de logements non loués comme les logements de fonction ne sont pas prises en compte.

Source : Données communiquées par le ministère des Finances.

financer la construction de nouveaux logements. Des aides publiques sont également accordées par le biais du programme de rénovation urbaine, principalement au secteur locatif privé et, dans une moindre mesure, en faveur des coopératives et de l'accession à la propriété. Enfin, le logement est subventionné au moyen d'allocations de logement, destinées aux locataires notamment. Les écarts de traitement considérables entre les différents secteurs, en termes de fiscalité et de subventions, conduisent à une absence de neutralité elle-même à l'origine de déséquilibres notables sur le marché danois du logement (Lunde, 2002, 2004).

Les droits de propriété sont principalement conférés aux propriétaires, de sorte que les logements peuvent se négocier librement et servir de nantissement, les gains (ou pertes) en capital revenant intégralement au propriétaire. En ce qui concerne les membres des coopératives, les droits de propriété sont moins clairement définis dans la mesure où le prix des parts est réglementé, ce qui limite les possibilités de plus-values¹. En revanche, les membres d'une coopérative ont une responsabilité limitée en cas de faillite, puisque (dans la pratique) seule la part qu'ils détiennent servira à couvrir la dette, tandis que le locataire aura le droit de rester en tant que tel. Certaines mesures ont été prises dernièrement pour renforcer les droits de propriété au sein des coopératives, les parts pouvant désormais servir à garantir des emprunts. Le logement social ne confère pas de droits de propriété individuelle aux locataires, même si ces derniers disposent d'une grande latitude concernant l'appartement dans lequel ils vivent et pèsent fortement sur les décisions économiques générales de leur association par le biais de leur représentation au conseil d'administration (annexe 4.A3). Depuis le 1^{er} juillet 2004, une mesure adoptée à l'essai pour une période de trois ans permet aux locataires du secteur social de faire l'acquisition de leur logement, et depuis mars 2006, le ministère des Affaires sociales a

Tableau 4.1. **Segments du marché et offre de logements**
En pourcentage du parc total de logements

	2004				Nombre de logements pour 1 000 habitants, 2003	Superficie moyenne par logement (en m ²), 2001
	Logements occupés par leur propriétaire	Logements sociaux	Logements locatifs privés	Autres ¹		
Danemark	52	20	17	11	476	109
<i>Autres pays nordiques :</i>						
Finlande	58	17	15	10	509	77 ⁴
Islande ⁴	81	4	10	5		
Norvège	61	5	18	16	438	122
Suède ²	39	24	19	19	486	90 ³
Moyenne	60	13	16	13		
<i>Autres pays européens⁵ :</i>						
Autriche	42	20	19	20	408	85
Belgique	71	5	19	5	456 ⁵	88 ⁶
France	56	17	21	6	477 ⁵	88 ⁷
Allemagne	43	6	45	6	474	87 ⁸
Irlande	78	9	9	4	358 ⁵	88
Italie ²	67	6	8	19	459 ⁵	90 ⁹
Pays-Bas	54	34	10	2	421	98 ⁴
Espagne	82	2	9	7	510 ⁵	
Suisse ⁴	35	14	43	8	504	
Royaume-Uni	69	21	10	0	433 ⁵	85 ⁷
Moyenne	60	13	19	8		
<i>Autres pays :</i>						
Australie ⁵	70	4	21	5		
États-Unis	68	32 ¹⁰	0	0	435	

1. Logements coopératifs et de fonction.
2. 2003.
3. 1997.
4. 2000.
5. 2001.
6. 1994.
7. 1996.
8. 1998.
9. 1991.
10. Il est impossible de subdiviser le secteur locatif en logements privés et sociaux.

Source : Statistiques Danemark; Statistiques Norvège; Statistiques Suède; Statistiques Finlande (2005); Karlberg et Victorin (2004); RICS (2005); Conseil économique (2001); Bureau australien des statistiques; Census Bureau des États-Unis; Statistiques sur le logement dans l'Union européenne (2002); OCDE (2005a).

approuvé la cession de 820 appartements situés dans neuf districts différents. Les ventes ont été plus lentes que prévu, mais cette mesure pourrait étendre les droits de propriété dans ce secteur de l'immobilier.

Les administrations centrales et locales se partagent la formulation et la mise en œuvre des politiques du logement. Bien que l'administration centrale définisse les grands objectifs et moyens et, plus particulièrement, la part de ses dépenses qui sera attribuée aux aides au logement, les administrations locales financent une partie des coûts de la construction des nouveaux logements sociaux, sont responsables de leur attribution et distribuent aussi des aides au logement pour les démunis. Les collectivités locales jouent également un rôle important dans la mise en œuvre des politiques du logement via la supervision du logement associatif. Les comtés sont responsables de l'attribution de logements aux personnes âgées gravement handicapées².

Tableau 4.2. **Synthèse de la réglementation du marché du logement au Danemark et des aides accordées dans ce domaine**

Instruments réglementaires	Segments du marché			
	Logements occupés par leur propriétaire	Logements locatifs privés	Logements locatifs sociaux	Logements coopératifs
Impôt sur le revenu	Non	Le revenu locatif excédentaire est imposé à 28 % ³	Exonération	Exonération
Impôt sur la propriété foncière bâtie ¹	Oui	Exonération	Exonération	Exonération
Impôt sur la propriété foncière non bâtie ²	Oui	Oui	Oui	Oui
Encadrement des loyers		Oui, pour les logements anciens	Oui	Oui
Nature de l'aide au logement	Taxe foncière modique sur les propriétés bâties	Privilèges liés à l'encadrement des loyers	Exonération de l'impôt sur la propriété foncière bâtie	Exonération de l'impôt sur la propriété foncière bâtie et non-imposition des plus-values ⁴
	Aides accordées dans le cadre du programme de rénovation urbaine (sous forme de prêts)	Aides accordées dans le cadre du programme de rénovation urbaine	Privilèges liés à l'encadrement des loyers	Les prix de cession des parts de coopératives sont plafonnés
			Aides à la construction	Le financement des nouveaux logements coopératifs est garanti par les communes Aides accordées dans le cadre du programme de rénovation urbaine
Allocations de logement				
– Allocations de logement pour les familles à faible revenu (boligsikring)	Non	Oui	Oui	Non
– Complément logement inclus dans les retraites publiques (boligydelse)	Oui, sous forme de prêt	Oui	Oui	Oui, 40 % sous forme d'allocation et 60 % sous forme de prêt

1. Un impôt sur la propriété foncière bâtie frappe l'immobilier résidentiel à hauteur de 1 % de la valeur estimée du bien imposable (3 % pour les propriétés d'une valeur supérieure à 3 040 000 couronnes, soit 407 500 euros). En vertu du gel des impôts actuellement en vigueur, cette taxe est plafonnée à son niveau nominal de 2002 ou à celui de 2001 majoré de 5 %.
2. Les communes prélèvent un impôt sur la propriété foncière non bâtie compris entre 0,6 % et 2,4 % de la valeur estimée du bien imposable et les comtés prélèvent une taxe équivalente de 1 %.
3. Pour les fonds de pension, le taux d'imposition des placements immobiliers est de 15 %.
4. Aucune propriété ne peut être vendue dans les cinq années suivant son acquisition par une coopérative.

Source : Ministère des Finances; Conseil économique (2001).

Libérer des ressources en réduisant les aides

Bien que les aides au logement restent substantielles, leurs modalités ont considérablement évolué dans le passé (annexe 4.A2). Les principaux changements survenus au cours des dix dernières années résident dans la baisse de la valeur fiscale des déductions d'intérêts, le remplacement de l'impôt sur les loyers imputés par un impôt sur la propriété foncière bâtie (même si le gel ultérieur des impôts a entraîné une augmentation des aides implicites), un début de réforme du système de financement du logement social qui fait notamment une plus large place à l'autofinancement (depuis 2002, le secteur du logement social a remboursé plus de la moitié des subventions qu'il a reçues de l'État pour la construction de nouveaux logements), l'introduction d'un allègement fiscal pour les particuliers et les fonds de pension qui investissent dans l'immobilier locatif, la réforme du programme de rénovation urbaine et un léger assouplissement de la réglementation des loyers (annexe 4.A4).

Une politique du logement coûteuse pour les budgets publics

En termes de méthode, le Danemark est passé progressivement d'une politique de soutien de l'offre de logements à une politique de soutien des ménages en ayant davantage recours aux allocations de logement et moins aux aides à la construction (OCDE, 1999). Bien que les allocations de logement représentent le poste de dépenses directes le plus important, les aides à la construction restent considérables, notamment par le biais du cofinancement public des crédits hypothécaires qui servent à financer les nouveaux logements sociaux (tableau 4.3). Malgré les mesures prises en 2004 pour réduire les subventions directes, comme la suppression des aides à la construction de nouveaux logements coopératifs et la réforme remarquée du programme de rénovation urbaine, les aides pèsent encore lourdement sur le budget des administrations publiques : les aides directes au logement représentaient à elles seules 1.1 % du PIB en 2005 (les allocations de logement, 0.7 % et les aides à la construction, 0.4 %).

Le coût des subventions fiscales indirectes est plus important encore que celui des aides directes, ce qui s'explique surtout par le fait que les logements occupés par leur propriétaire sont moins taxés que d'autres actifs. En outre, ces subventions devraient encore augmenter avec le gel de l'impôt sur la propriété foncière bâtie en termes nominaux, comme on l'a signalé plus haut. La moins-value de recettes fiscales s'est élevée à 1.6 % du PIB en 2005 (en comptant les avantages fiscaux accordés aux occupants de logements coopératifs, mais sans compter les abattements fiscaux sur les investissements locatifs des fonds de pension)³. Si on les ajoute aux dépenses directes, le budget public total consacré au logement a représenté près de 2.7 % du PIB en 2005. Par rapport au nombre de personnes recensées dans chaque catégorie, les locataires de logements coopératifs bénéficient du taux de subvention le plus élevé, tandis que les propriétaires occupants sont les moins subventionnés (tableau 4.3).

Au total, les aides directes et indirectes au logement sont donc beaucoup plus importantes qu'en Suède et en Norvège (graphique 4.2). Bien que les comparaisons internationales soient difficiles compte tenu des différentes approches méthodologiques, les données disponibles montrent que les aides au logement au Danemark sont également importantes par rapport à d'autres pays de l'OCDE (BCE, 2003). La réduction de ces subventions permettrait de dégager des ressources publiques pour répondre à d'autres préoccupations sociales jugées plus opportunes. Elle procurerait également une certaine marge de manœuvre pour réduire les impôts comme il en est question dans les chapitres 1 et 3.

Des subventions fiscales indirectes importantes pour les logements occupés par leur propriétaire et les logements coopératifs

Les propriétaires qui occupent leur maison ou leur appartement bénéficient d'une aide fiscale indirecte importante. L'impôt sur la propriété foncière bâtie (*ejendomsværdiskat*) a un taux nominal de 1 % (3 % au-dessus d'un certain seuil), mais son taux effectif moyen n'a été que de 0,55 % en 2006, du fait des réductions spéciales prévues pour les maisons et appartements achetés avant juillet 1998 et pour les retraités, ainsi que du gel des impôts (annexe 4.A5)⁴. Ce dernier plafonne la taxe foncière nominale due par toute personne propriétaire de son logement à son niveau de 2002, ce qui se traduit en fait par un allègement puisque l'assiette de l'impôt ne reflète pas l'augmentation des prix des logements observée ces dernières années. Cela étant, la taxe locale sur les propriétés non bâties (*grundskyld*), dont le taux se situe dans une fourchette de 1.6 % à 3.4 % de la valeur du

Tableau 4.3. **Aides publiques au logement directes et indirectes**

	1995	1999	2005	2005			
				Aides au logement par habitant ⁴ , en couronnes			
				Logements occupés par leur propriétaire	Logements locatifs privés	Logements sociaux	Logements coopératifs
	En pourcentage du total des aides au logement						
Dépenses	37.2	40.0	40.5				
Aides individuelles au logement	22.1	24.0	25.4	6 200	6 400		
Logements sociaux et coopératifs	11.5	12.0	10.2	100	4 000	1 700	
Rénovation urbaine ¹	3.6	4.0	4.9	1 900		2 000	
Moins-value de recettes	62.8	60.0	59.5				
Faible loyer imputé ²	58.3	60.0					
Taux d'imposition spécial pour les retraités, etc.	4.5						
Faible impôt sur la propriété foncière bâtie ²			48.8	6 200			
Exonération fiscale pour les coopératives ³			10.7				14 800
	En milliards de couronnes						
Total	35.7	35.0	41.0	6 200	8 200	10 400	18 500
	En % du PIB						
Total	3.5	2.9	2.7				
Dépenses	1.3	1.2	1.1				
Moins-value de recettes	2.2	1.7	1.6				

1. Étant donné le délai qui s'écoule généralement entre l'octroi d'une subvention publique et son décaissement, dans le cadre du programme de rénovation urbaine, les chiffres englobent des opérations lancées quelques années avant la date indiquée.
2. Calculé par différence entre l'impôt prélevé sur un placement financier et l'impôt prélevé sur un placement identique au titre de l'accession à la propriété, autrement dit comme si l'on imposait intégralement les revenus nominaux issus du capital. Pour 2005, les détails du calcul sont les suivants : le taux courant effectif de l'impôt sur la propriété foncière bâtie est estimé à 0,55 % alors que le taux neutre serait légèrement supérieur à 1½ % (tableau 4.4).
3. Nombre de logements coopératifs (174 745 au 1^{er} janvier 2005) multiplié par le taux neutre de l'impôt sur la propriété foncière bâtie multiplié par le prix moyen estimé d'un logement coopératif en 2005 (1 527 716 couronnes).
4. Le nombre d'habitants est tiré de Statistiques Danemark, *Boligopgørelsen*, 1^{er} janvier 2005.

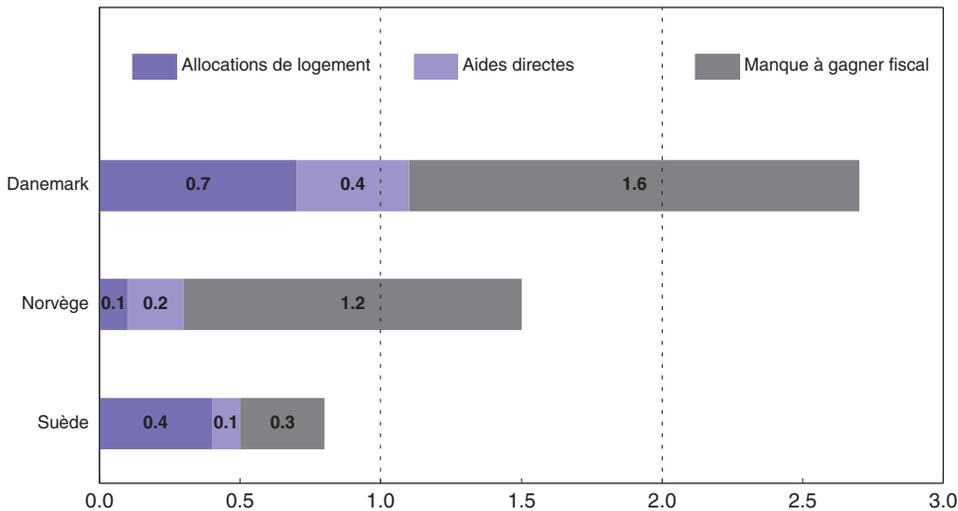
Sources : Ministère des Affaires sociales; OCDE (1999); Conseil économique (2001, 2005); calculs de l'OCDE.

terrain pour tous les types de logement, repose encore sur des valorisations à jour et le gel de l'impôt sur la propriété foncière bâtie se trouve dans une certaine mesure capitalisé dans les prix des terrains. Malgré le gel des impôts décidé en 2002, le produit global des taxes foncières, sur les propriétés bâties et non bâties, n'a pas diminué : il s'établissait à 1.86 % du PIB en 2005, contre 1.89 % en 2002 et 1.7 % en 2000 (ministère des Impôts, 2006).

L'impôt sur la propriété foncière bâtie devrait être nettement supérieur à son niveau actuel pour être neutre vis-à-vis d'autres éléments de la fiscalité du capital. Le niveau exact d'une taxe foncière neutre sur les propriétés bâties dépend du type d'investissement financier qui serait effectué à la place de l'achat d'un logement, car les taux d'imposition du capital varient considérablement selon les actifs. Il dépend aussi du taux d'intérêt qui prévaut sur les marchés financiers. Si l'on prend pour référence un taux d'intérêt nominal de 5 % et une inflation de 2 %, le taux de l'impôt sur la propriété foncière bâtie devrait être légèrement supérieur à 1½ % pour être neutre par rapport aux déductions d'intérêts (tableau 4.4). Cependant, si l'on prend le taux d'intérêt et l'inflation de la fin des années 90, il aurait dû être proche de 2 %, contre un peu moins de 1½ % dans les conditions

Graphique 4.2. **Budget des aides au logement dans les pays nordiques**

En % du PIB, 2005



Source : Ministère des Affaires sociales (Danemark); St.meld. nr. 1 (2005-06) Nasjonalbudsjettet et St.prp. nr. 1 (2005-06) Kommunal- og regionaldepartementet (Norvège); Prop. 2005/06:1 Budgetpropositionen for 2006 (Suède); calculs de l'OCDE.

de 2003-04. Si les propriétaires de logements bénéficient effectivement d'une aide fiscale indirecte, celle-ci a donc perdu de son ampleur au cours des dix dernières années étant donné la baisse des taux d'intérêt et de la valeur fiscale des intérêts déductibles. En 1980, l'aide fiscale indirecte dont bénéficiaient les propriétaires occupants atteignait pratiquement 10 % de la valeur moyenne des logements, alors qu'elle n'en représentait plus que 2.2 % en 1995 et moins de 1 % en 2005 (ministère des Impôts, 2006).

À première vue, on pourrait penser que le faible impôt sur la propriété foncière bâtie constitue une aide à l'investissement dans le logement, alors qu'il s'agit en fait d'une subvention de la consommation, puisque la seule façon d'en bénéficier passe par le développement de l'accession à la propriété. Une telle aide favorisant le logement par rapport à d'autres produits de consommation n'est pas justifié et devrait être supprimée. Les pouvoirs publics devraient donc envisager d'augmenter le taux de l'impôt sur la propriété foncière bâtie, pour le porter éventuellement à 1½ %, même si la définition précise du taux approprié dépend de tout changement qui pourrait être apporté à l'imposition du capital dans son ensemble comme on l'a vu au chapitre 1. De telles propositions ne sont jamais accueillies favorablement et, par le passé, un des arguments généralement avancés en faveur d'une réduction de l'imposition du logement a été que « la construction ne se mange pas ». Par exemple, dans le cas de retraités propriétaires d'une maison estimée à un prix élevé, un problème de liquidité peut survenir si on leur demande de payer des impôts supplémentaires de façon permanente parce que la valeur marchande de leur logement a augmenté. Avec la libéralisation du marché hypothécaire, néanmoins, ce problème n'aurait pas autant d'importance car des accords pourraient être conclus pour que l'impôt sur la propriété foncière bâtie (comme d'ailleurs l'impôt sur la propriété foncière non bâtie) puisse même être versé automatiquement par l'établissement de crédit hypothécaire moyennant un mécanisme d'hypothèque rechargeable à mesure que les prix des logements augmentent. La réglementation devra peut-être être modifiée pour autoriser les établissements de crédit hypothécaire à proposer aux propriétaires un service

Tableau 4.4. **Taxe foncière : taux requis pour garantir la neutralité par rapport à un placement financier**

En %

	Taux d'intérêt et d'inflation moyens sur la période 1995-99		Référence		Taux d'intérêt et d'inflation moyens sur la période 2003-2004		
	Taux d'intérêt nominal	Taux d'inflation	Taux d'intérêt nominal	Taux d'inflation	Taux d'intérêt nominal	Taux d'inflation	
	5.94	2.15	5.00	2.00	4.12	1.63	
	Taux d'intérêt réel 3.71		Taux d'intérêt réel 2.94		Taux d'intérêt réel 2.45		
Autre type de placement	Taux d'imposition nominal, 2006	Taux d'imposition réel	Taux neutre de l'impôt foncier	Taux d'imposition réel	Taux neutre de l'impôt foncier	Taux d'imposition réel	Taux neutre de l'impôt foncier
Obligations – taux d'imposition maximum	59.7	94	3.55	100	2.99	99	2.46
Obligations – taux d'imposition minimum	38.8	61	2.30	65	1.94	64	1.60
Remboursement d'emprunt	33.3	52	1.98	56	1.67	55	1.37
Actions – taux supérieur	43.0	67	2.55	72	2.15	71	1.77
Actions – taux inférieur	28.0	44	1.66	47	1.40	46	1.15
Épargne retraite	15.0	24	0.89	25	0.75	25	0.62

Note : Pour les revenus d'actions, le taux d'imposition inférieur s'appliquait jusqu'à concurrence de 43 300 couronnes et le taux supérieur au-delà de ce seuil en 2005. Les taux d'intérêt moyens sont calculés à partir du taux de l'obligation hypothécaire à 10 ans rapportant 5 % pour la période 1995-99 et du taux de l'obligation hypothécaire à 10 ans rapportant 4 % pour la période 2003-04.

Sources : Calculs de l'OCDE d'après les données du Conseil économique (2005); Commission des affaires sociales (2006); ministère des Impôts (2006); Statistiques Danemark (www.statbank.dk/MPK22).

de paiement automatique des taxes sur la propriété foncière bâtie et non bâtie. La Commission des affaires sociales, qui recommande une augmentation progressive sur vingt ans de l'impôt sur la propriété foncière bâtie, a estimé que cela entraînerait une réduction du prix des logements d'environ 10 % en moyenne (Commission des affaires sociales, 2006). Cela ne représente qu'environ la moitié de la hausse moyenne des prix observée pour la seule année 2005.

D'autres mesures destinées à réduire les aides aux logements occupés par leur propriétaire pourraient consister à associer une augmentation de l'impôt sur la propriété foncière bâtie et un impôt sur les plus-values immobilières, comme le propose le Conseil économique (Conseil économique, 2005). On estime que l'introduction d'un impôt sur les plus-values produirait d'importantes recettes fiscales (dans l'hypothèse où les prix des logements continuent d'augmenter de 1-2 % par an en termes réels comme cela a été le cas ces 50 dernières années), ce qui pourrait servir à limiter d'autres impôts générateurs de distorsions. Pour éviter les effets d'immobilisation et pour que les propriétaires de leur logement ne se voient pas privés de liquidités, une méthode spéciale (*saldometoden*) est prescrite qui prévoit une imposition des plus-values uniquement lorsqu'elles sont consommées ou en cas d'extraction hypothécaire. Or ci cette méthode peut améliorer l'imposition des logements, car elle se fonde sur les véritables valeurs marchandes plutôt que sur de vagues estimations (comme dans l'évaluation fiscale), et peut aussi résoudre les effets d'immobilisation potentiels associés à l'imposition des plus-values, elle peut être coûteuse d'un point de vue administratif. En outre, une imposition des plus-values peut contribuer à accentuer la volatilité des prix des logements (Fuest *et al.*, 2004), même si la méthode proposée devrait éliminer une partie de ce risque⁵.

Le logement coopératif est un autre secteur qui bénéficie d'aides substantielles. Si la suppression en 2004 des aides à la construction de nouveaux logements coopératifs est une bonne initiative, les détenteurs de parts de coopératives continuent de bénéficier d'avantages importants sous la forme d'une exonération de l'impôt sur la propriété foncière bâtie. Bien que les associations coopératives puissent en principe déduire les charges d'intérêts, elles ne disposent pas en pratique des revenus leur permettant de profiter de cette possibilité. Le résultat net équivaut cependant à une aide car les occupants bénéficient quant à eux de déductions d'intérêts sans être soumis à la taxe foncière. En outre, les anciennes associations coopératives qui se sont dissoutes pour réaliser leurs plus-values ont été exonérées d'impôt. Pour remédier à cette lacune de la législation, des dispositions ont été prises en juin 2005 qui interdisent la vente d'une propriété à une autre coopérative pendant les cinq années suivant son acquisition par une association coopérative⁶. Comme le traitement fiscal préférentiel des coopératives est difficile à justifier, les détenteurs de parts de coopératives devraient être soumis à l'impôt sur la propriété foncière bâtie, au moins en ce qui concerne la fraction de la valeur du logement qui ne correspond pas un emprunt dans le cadre de la coopérative.

Les allocations de logement constituent un part importante des dépenses directes

Les allocations de logement représentaient 0.7 % du PIB en 2005, ce qui est élevé par rapport à d'autres pays de l'OCDE (graphique 4.2 et OCDE, 2004b). Cela reflète la large couverture des allocations de logement, qui sont accordées à plus de 530 000 ménages dans des logements sociaux et des logements locatifs privés, soit plus d'un cinquième de l'ensemble des ménages danois. Environ 58 % et 36 % des occupants de ces deux segments, respectivement, reçoivent des allocations de logement qui en moyenne couvrent 47 % et 38 % des loyers effectivement payés⁷.

Il existe deux principaux régimes d'allocations de logement au Danemark; le régime destiné aux ménages à faible revenu et aux titulaires d'une pension d'invalidité (*boligsikring*) et le régime destiné aux retraités (*boligyldelse*). Le montant des allocations de logement versées en vertu de ces deux régimes correspond en général à une fraction donnée des dépenses de logement, déduction faite d'une somme à la charge du locataire en fonction de son revenu. Dans le cadre du premier régime, l'administration centrale rembourse 60 % des dépenses de logement individuelles, moins l'équivalent de 18 % du revenu au-delà d'un seuil fixé proportionnellement au nombre d'enfants (les paramètres du second régime sont respectivement de 75 % et 22.5 %) ⁸.

Le montant des allocations de logement dépendant du loyer effectivement payé, les ménages peuvent augmenter l'allocation perçue, dans les limites fixées par le régime, en déménageant dans un logement de meilleure qualité. Bien que le système en tant que tel permette de promouvoir les objectifs visés par la politique du logement en assurant des logements de bonne qualité, il renforce les incitations à déménager dans des appartements plus chers, ce qui pose la question de la pertinence des plafonds en vigueur. Si, au lieu de dépendre du loyer effectif, l'allocation de logement était une somme forfaitaire calculée en fonction de la moyenne des loyers pratiqués dans une région donnée, des revenus et de la taille du ménage, le choix du logement, en termes qualité et de prix, serait moins faussé. Ainsi, les ménages pourraient choisir soit de payer un loyer supérieur à l'allocation et de vivre dans un logement relativement cher, soit de vivre dans un logement moins cher et de consacrer la différence à des dépenses plus urgentes. Dans ces conditions, les locataires pourraient choisir leur logement en toute neutralité et le niveau des aides au logement

baisserait. Il est généralement supposé que les subventions en nature sont moins coûteuses que les transferts monétaires. Une réforme en ce sens a été entreprise en 2004 au Royaume-Uni dans le cadre d'un projet pilote⁹.

Les allocations de logement versées aux ménages à faible revenu pourraient aussi être mieux ciblées. À l'heure actuelle, plus de la moitié des allocataires (du régime *boligsikring*) sont des ménages sans enfants, alors même que la préoccupation sociale qui sous-tend le versement d'allocations de logement est surtout d'assurer un logement décent aux familles avec enfants. À titre d'exemple, les allocations de logement pourraient être ciblées vers les ménages ayant des besoins particuliers, notamment les familles avec enfants, le loyer minimum que les ménages doivent payer eux-mêmes pourrait être augmenté, le montant de base intervenant dans la dégressivité des allocations en fonction des revenus pourrait être relevé de même que la part du paiement à la charge du locataire lui-même (Commission des affaires sociales, 2006).

Alors que les allocations de logement peuvent constituer une source importante de revenu pour les ménages à faible revenu, leur dégressivité en fonction du revenu aboutit, comme d'autres aspects du régime d'avantages fiscaux en place, à un taux marginal effectif d'imposition élevé. Cela peut enfermer les personnes concernées dans le chômage et la pauvreté. En effet, elles sont peu incitées à quitter leur statut de chômeur pour un emploi à plein-temps ou à augmenter le nombre d'heures travaillées, dès lors que l'augmentation de leur revenu net est relativement faible par rapport à l'effet cumulé de la hausse des versements fiscaux et du retrait des avantages sociaux calculés en fonction du revenu comme les allocations de logement. L'effet cumulé de la réduction, en fonction du revenu, des allocations de chômage et de logement contribue à porter le taux marginal effectif d'imposition de certaines catégories de ménages à plus de 100 % (OCDE, 2004b). Il conviendrait donc de mieux coordonner la réduction progressive, en fonction du revenu, des allocations de logement avec d'autres dispositifs de transfert de façon à réduire le taux marginal effectif d'imposition élevé induit par leur retrait. Une proposition en ce sens a été récemment faite par la Commission des affaires sociales en vue d'harmoniser les allocations de logement versées aux retraités et les transferts de revenus plus généraux liés à la retraite (Commission des affaires sociales, 2006).

Le secteur du logement social est aussi fortement subventionné

Les aides directes au logement social sont considérables : elles ont représenté 0,3 % du PIB en 2005. Dans les années 90, la responsabilité du logement social a été décentralisée au niveau des communes qui décident désormais de la construction de tous les logements sociaux et qui en attribuent au moins 25 %. Cela étant, la principale responsabilité financière revient toujours à l'administration centrale qui finance une large part des coûts de la construction des nouveaux logements. À l'heure actuelle, les communes sont tenues de payer d'avance 7 % (14 % à compter de 2007) de ces coûts (cette fraction doit être prélevée sur leurs recettes effectives et ne peut être financée par l'emprunt), tandis que les locataires effectuent un dépôt de principe de 2 %, le solde des coûts, soit 91 %, étant financé par des prêts hypothécaires. Les loyers versés par les locataires sont actuellement fixés à 3,4 % du total des coûts et sont ajustés tous les ans à hauteur des trois quarts du taux d'inflation (ou du taux de progression des salaires, si celui-ci est inférieur). L'excédent du service des prêts hypothécaires par rapport aux loyers est couvert par des transferts de l'administration centrale.

Au moment de la création du logement social, après la guerre, les associations de logement ont perçu d'importantes aides de l'État et des municipalités. Cependant, l'un des objectifs visés de longue date était de rendre ces associations financièrement indépendantes, comme en témoigne la législation des années 30 qui prévoyait déjà que les excédents de trésorerie devaient être réinvestis dans le secteur¹⁰. En 1999, un nouveau système de financement du logement social a été adopté dans cette optique, qui a consisté à dissocier les loyers versés par les locataires des paiements hypothécaires, y compris après amortissement du prêt. C'est ainsi qu'une fois le prêt hypothécaire remboursé, les loyers sont versés à différents fonds coopératifs (annexe 4.A3). Le patrimoine qui s'accumulera dans ces fonds au cours des prochaines décennies devrait se substituer aux aides de l'administration centrale au secteur du logement social¹¹. Cependant, comme les emprunts hypothécaires n'ont pas tous le même calendrier d'amortissement, il existe un écart important entre les recettes actuelles et futures des associations de logement alors même qu'il n'y a pas de lien clair entre leurs recettes et les investissements nécessaires à la rénovation des bâtiments.

Pour que le logement social puisse s'autofinancer, il faut que les locataires actuels contribuent à financer la construction au profit des locataires futurs. Alors que les décisions concernant la construction de logements sociaux sont prises par les autorités locales, les coûts qui ne sont pas pris en charge par les remboursements de prêts des futurs locataires seront de plus en plus à la charge du fonds national pour la construction de logements en vertu des politiques actuelles¹². Cela étant, le recours à des fonds extrabudgétaires pour financer la construction fait courir le risque de voir le secteur du logement social échapper aux contrôles ordinaires de l'administration centrale. À moins de les maintenir sous la stricte supervision des pouvoirs publics, les dépenses consacrées au logement social pourraient ainsi être déterminées davantage en fonction des besoins perçus du secteur que d'une analyse coûts-avantages de l'emploi des ressources par rapport à d'autres priorités sociales. Du point de vue général des finances publiques, il y aurait donc lieu d'intégrer le fonds national pour la construction de logements dans le budget de l'administration centrale, ce qui permettrait d'exercer un contrôle normal sur le financement de la construction, les mesures de résorption des ghettos et d'autres initiatives similaires.

De plus, comme le secteur du logement social est désormais solide, les subventions générales accordées aux associations de logement devraient être remplacées par des aides sélectives en faveur des personnes considérées par les services sociaux des communes, ou d'une autre manière, comme ayant véritablement besoin d'une aide publique au logement. Il est entendu cependant qu'il conviendrait de prêter attention à l'incidence de cette mesure sur les taux marginaux effectifs d'imposition, comme on l'a signalé plus haut. D'autre part, il faudrait aussi accroître le rôle des communes dans l'attribution des logements.

Pour tenir compte des problèmes rencontrés dans le passé du fait de la construction de logements sociaux trop coûteux, le gouvernement a décidé de plafonner les coûts de la construction en 2004¹³. Selon le ministère des Affaires sociales, les faits montrent que l'introduction des plafonds a renforcé la sensibilisation aux coûts dans le secteur et que l'on évite désormais de construire des logements sociaux trop coûteux. Tout en étant susceptible d'améliorer l'efficacité du dispositif, le plafonnement des coûts de la construction induit le risque que la limite maximale fixée ne devienne au fil du temps une limite minimale, ce qui entraînerait une hausse globale des coûts de la construction. Pour

renforcer la sensibilisation aux coûts, des mesures doivent être prises pour assurer que les plafonds reflètent les coûts des constructeurs les plus performants.

Le programme de rénovation urbaine a été réformé récemment

Le programme de rénovation urbaine lancé dans les années 80 pour réhabiliter les bâtiments mal entretenus ou qui manquaient de confort est monté en puissance dans les années 90. Par voie de conséquence, les dépenses publiques de rénovation urbaine ont explosé, reflétant une maîtrise insuffisante des coûts (OCDE, 1999), bien que les dépenses annuelles d'équipement aient été plafonnées. En 2004, ce programme a fait l'objet d'une réforme dans le sens d'un allègement de la réglementation publique, d'une réduction des aides publiques et d'un relèvement de la part de financement incombant aux propriétaires. À l'heure actuelle, ce programme s'applique à la rénovation de bâtiments (*byggningsfornyelse*) et de quartiers (*områdefornyelse*)¹⁴. Les communes sont tenues de couvrir les dépenses de planification et de relogement temporaire pendant la durée des travaux, dont la moitié leur est remboursée par l'administration centrale. En outre, les dépenses liées à la réhabilitation et à la démolition sont financées par des aides de l'administration centrale et des collectivités locales, ainsi que par les locataires et les propriétaires. Dans sa forme actuelle, le programme de rénovation ne prévoit toutefois pas de subventions pour la construction de logements neufs. La qualité des logements s'améliorant généralement par suite de ces rénovations, il s'ensuit logiquement une augmentation des loyers. Durant une période transitoire de dix ans, les communes sont tenues de couvrir les deux tiers de ces augmentations au-delà d'un certain seuil (155 couronnes, soit 20 euros par m² en 2004). Après évaluation des nouveaux loyers, elles ont également la possibilité si elles le souhaitent de financer jusqu'aux deux tiers des augmentations pratiquées en deçà du seuil. Ces dépenses leur sont remboursées à hauteur de 50 % par l'administration centrale.

La réforme récente du programme de rénovation urbaine introduit des mesures visant à renforcer le contrôle des coûts et la transparence tout en simplifiant les procédures administratives. Dans le système actuel, les dépenses de rénovation urbaine sont soumises au plafonnement des dépenses publiques annuelles (et font donc l'objet d'une subvention dans le budget de l'État). De façon générale, il s'écoule un assez long délai entre le moment où les subventions sont octroyées et leur décaissement sous forme d'aides publiques. C'est pourquoi les chiffres présentés dans le tableau 4.3 tiennent compte d'opérations ayant vu le jour plusieurs années avant les dates indiquées et ne reflètent pas entièrement les économies budgétaires réalisées depuis la réforme. Lorsque l'on aura assez de recul pour évaluer les effets de cette réforme, il conviendra de se demander si de nouveaux efforts de rationalisation se justifient, dans la mesure où les aides au titre de la rénovation urbaine ne sont pas toujours accordées, semble-t-il, aux groupes les plus défavorisés (Commission des affaires sociales, 2006), même si l'on peut admettre que les subventions publiques à la rénovation des quartiers contribuent sans doute à briser certains «cercles vicieux» dans des zones urbaines matériellement et socialement déshéritées.

Les fonds de pension bénéficient d'exonérations fiscales lorsqu'ils investissent dans le logement locatif privé

Les fonds de pension payent un impôt proportionnel de 15 % sur le rendement de leurs placements (annexe 4.A5). Ils bénéficient toutefois d'une exonération pour les biens immobiliers acquis avant le 12 mars 1986 et pour certains investissements immobiliers réalisés en vertu du système de quotas en vigueur dans les années 80 et 90. En outre, un

dispositif adopté en 2003 a permis aux fonds de pension et aux entreprises privées de déduire de leur revenu imposable les coûts liés à la construction de nouveaux logements locatifs, dans la limite d'un plafond global d'investissement (ce dispositif a été remplacé par un système de subventions en 2004). Si ces mesures peuvent permettre d'accroître le parc locatif privé en vue d'améliorer le fonctionnement global du marché du logement, d'autres dispositifs, tel qu'un assouplissement des règles visant le marché locatif, permettraient également d'atteindre cet objectif. Les fonds de pension bénéficiant déjà d'avantages fiscaux généreux, l'introduction de nouvelles exonérations fiscales n'est pas justifiée¹⁵. Le gouvernement devrait donc cesser de subventionner les investissements réalisés par les fonds de pension dans la construction de nouveaux logements locatifs privés et lever l'exonération fiscale des revenus tirés des biens immobiliers acquis avant mars 1986 et des investissements réalisés en vertu du système de quotas en vigueur dans les années 80 et 90.

Rendre le marché locatif plus ouvert et plus flexible

Le bon fonctionnement du marché locatif est important car il permet aux gens de faire des choix non biaisés en ce qui concerne à la fois le logement et la structure de leurs actifs. Il renforce donc la mobilité globale en permettant à la population de se reloger plus facilement en fonction de l'évolution de ses besoins. Malheureusement, le marché locatif danois ne joue pas ce rôle correctement dans la mesure où dans le parc social comme dans une bonne partie du parc privé, les loyers sont réglementés (annexe 4.A4). Donner une flexibilité suffisante au secteur immobilier locatif doit donc être considéré comme un élément important des politiques structurelles destinées à améliorer le potentiel de croissance pour l'avenir.

L'effet redistributif de l'encadrement des loyers n'est pas bien ciblé

L'encadrement des loyers peut être considéré comme un moyen d'atteindre des objectifs de redistribution, dans la mesure où il implique un transfert des ressources des propriétaires vers les locataires. On peut donc estimer dans un premier temps qu'il s'agit d'une forme de redistribution autre que celle consistant à imposer les revenus locatifs et à subventionner les locataires grâce au produit de cet impôt. De plus, la réglementation peut être considérée comme une protection contre un propriétaire en situation de monopole, un moyen de prévenir les abus éventuels en contrôlant l'augmentation des loyers. Si la plupart des pays ont adopté une législation limitant les hausses de loyer pour les locataires en place, les pratiques divergent davantage en ce qui concerne les nouveaux locataires (tableau 4.5). Dans le cadre du régime actuel d'encadrement des loyers, les locataires danois sont protégés du fait que le contrat type de location impose un bail à durée indéterminée qui ne peut être résilié par le propriétaire que dans un petit nombre de cas bien précis. Les locataires ont également le droit de sous-louer ou d'échanger leur logement. Ils peuvent de ce fait tirer une valeur économique accrue du bail conclu du fait de la hausse générale des valeurs immobilières (OCDE, 1999)¹⁶. Bien que cet effet concerne principalement les logements locatifs pour lesquels l'encadrement en vigueur est lié aux coûts et les appartements construits avant 1973, plus de 80 % du parc locatif privé danois sont encore soumis à la réglementation des loyers.

Si l'encadrement des loyers était un mécanisme de redistribution efficace, il devrait en principe bénéficier aux ménages les plus modestes. Or, en réalité, ce dispositif ne paraît pas être bien ciblé dans la mesure où ce sont les locataires à revenus élevés qui semblent

Tableau 4.5. **Réglementation des loyers dans différents pays**

	Encadrement des loyers	Révision du loyer une fois le logement occupé	Garantie du bail
Danemark	Les nouveaux contrats de location sont libres pour les logements construits après 1991, mais les immeubles plus anciens sont soumis à la réglementation des loyers, en particulier ceux construits avant 1973. Dans ce cas, le bailleur a néanmoins la possibilité d'augmenter le loyer à un niveau plus proche de celui du marché s'il réalise des travaux de rénovation importants.	Soit en fonction d'une clause d'augmentation par paliers (montant) soit en fonction de l'évolution générale des prix (pourcentage).	En ce qui concerne les baux à <i>durée indéterminée</i> , le propriétaire ne peut donner congé au locataire que pour des motifs particuliers et bien précis (s'il doit faire personnellement usage du bien, en cas de démolition ou de rénovation du bâtiment, s'il s'agit d'un logement de fonction et que le locataire ne travaille plus pour l'entreprise ou en cas de comportement particulièrement indélicat de sa part). Les baux à <i>durée déterminée</i> sont généralement résiliés sans préavis.
Suède	En principe, aucune réglementation particulière ne s'applique lorsque les locataires entrent dans le logement. Mais on ne peut appliquer un loyer supérieur de 5 % au loyer pratiqué par la compagnie municipale de logement pour un appartement comparable. Les loyers des compagnies municipales de logement sont établis dans le cadre de négociations avec les syndicats locaux de locataires, souvent sur la base des coûts répartis entre les différents appartements.	Il n'y a aucune distinction entre les nouveaux baux et les révisions de loyers applicables aux locataires en place.	
Norvège	Les nouveaux baux sont libres.	Un loyer convenu ne peut être révisé qu'en fonction de l'évolution de l'indice général des prix durant les trois premières années du contrat. Durant la troisième année, le propriétaire comme le locataire peut exiger une révision du loyer pour tenir compte de l'évolution des conditions du marché.	En ce qui concerne les baux à <i>durée indéterminée</i> , le propriétaire ne peut donner congé au locataire que pour certains motifs particuliers et bien précis (voir ci-dessus). Les baux à <i>durée déterminée</i> sont généralement résiliés sans préavis.
Finlande	Les loyers ne sont le plus souvent soumis à aucun contrôle public.	Selon la nature du bail, le loyer peut être révisé en fonction de l'évolution d'un indice donné ou le bail peut stipuler que le propriétaire peut relever le loyer, en s'abstenant de procéder à une augmentation «excessive» (au sens juridique du terme).	En ce qui concerne les baux à <i>durée indéterminée</i> , le propriétaire peut résilier le bail en donnant un préavis de trois mois si le locataire a occupé les lieux moins d'un an et avec un préavis de six mois dans les autres cas. Les baux à <i>durée déterminée</i> ne peuvent être résiliés que pour certains motifs précis.
Allemagne	Les nouveaux baux sont libres.	Le loyer des locataires en place ne peut être augmenté de plus de 20 % au cours d'une période de trois ans. Les clauses d'augmentation du loyer et les contrats de location sont liés à l'évolution d'un indice de prix agréé.	
France	Les nouveaux baux sont libres.	Les loyers sont révisés conformément à un indice.	

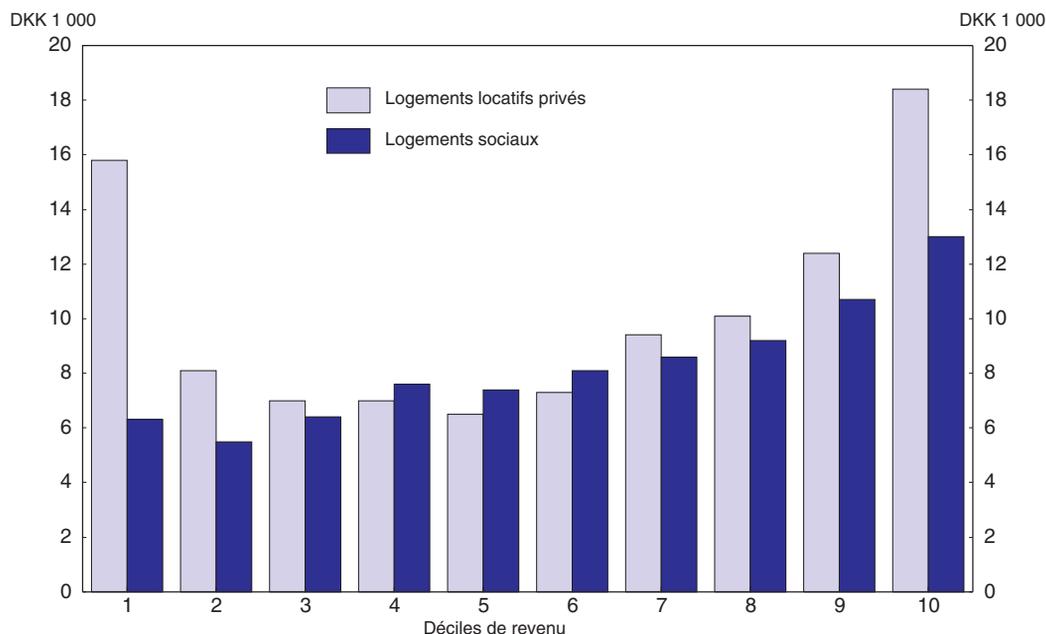
Source : Turner et Malpezzi (2003), Lind (2003), Karlberg et Victorin (2004).

en retirer le plus d'avantages (graphique 4.3)¹⁷. Cela est d'autant plus vrai que de nombreux locataires à faible revenu sont en fait des étudiants qui auront dans l'avenir des revenus supérieurs à la moyenne¹⁸. De plus, l'avantage moyen absolu de la location subventionnée, pour l'occupant, augmente le plus souvent avec les revenus, le patrimoine, l'âge et l'éducation et il est moins élevé pour les préretraités et les chômeurs de longue durée (tableau 4.6 ainsi que Jespersen et Munch, 2001a). Bien qu'il convienne d'interpréter avec prudence ces données, la conclusion selon laquelle les avantages de l'encadrement des loyers ne sont pas efficacement ciblés est considérée comme relativement bien étayée dans différents pays (Ellingsen et Englund, 2003)¹⁹. Elle signifie que la réglementation des

loyers, de manière générale, ne semble pas avoir d'effet redistributif systématique. On estime en outre que ses fondements théoriques sont assez faibles et, de manière générale, que les objectifs d'équité et d'efficacité seraient atteints plus efficacement par des modes d'intervention moins onéreux²⁰.

Graphique 4.3. Distribution des avantages de la réglementation des loyers pour les occupants

Par locataire, 1999



Note : L'avantage pour l'occupant est égal à la différence entre le loyer non encadré estimé pour un appartement donné et le loyer effectivement payé. Le calcul du loyer non encadré estimé s'effectue à l'aide du modèle établi par l'administration fiscale danoise en 1999 pour les logements occupés par leur propriétaire.

Source : Conseil économique (2001).

Le régime d'encadrement des loyers constitue un obstacle potentiellement important à la mobilité des ménages sur le marché du logement et sur le marché du travail. Alors que le système de listes d'attente peut contribuer à une mobilité coûteuse pour les ménages qui cherchent à accéder au logement, le phénomène inverse se produit pour les ménages en haut de l'échelle, qui ont obtenu un logement de bonne qualité pour un loyer nettement inférieur au prix d'équilibre du marché. À première vue, la mobilité dans le parc locatif privé semble être plus forte que dans d'autres secteurs du marché, mais environ la moitié des mouvements observés s'effectuent à l'intérieur du même segment, illustrant le mécanisme d'ascension des ménages dans la hiérarchie des logements. De plus, cette forte mobilité s'explique principalement par le recours accru aux baux de courte durée pour les logements auxquels sont attachés les avantages les plus faibles pour l'occupant, ce qui révèle l'existence d'une relation entre degré de réglementation et durée d'occupation (Conseil économique, 2001). En tenant également compte d'autres facteurs, les locataires qui bénéficient des avantages les plus importants ont des revenus plus élevés et sont moins susceptibles de déménager que les autres locataires (Munch et Svarer, 2002). En ce qui concerne les locataires des appartements les plus fortement réglementés, la durée d'occupation prévue est plus longue de près de 6 ans que pour les logements moins

Tableau 4.6. **Déterminants des avantages d'un logement locatif, pour l'occupant**

En couronnes

	Logement social	Logement locatif privé
18-34 ans	0	0
35-44 ans	3 659	1 971
45-54 ans	5 230	4 430
55-64 ans	7 574	5 409
Plus de 65 ans	5 176	-1 104
Homme célibataire	-2 382	1 799
Femme célibataire	0	1 744
Au moins trois adultes dans le ménage	0	3 548
Nombre d'enfants de moins de 18 ans	368	1 526
Nationalité hors OCDE	-4 575	4 039
Étudiant	0	1 003
Sans qualifications	-2 074	0
Études supérieures courtes	2 997	3 908
Études supérieures intermédiaires	0	2 234
Études supérieures longues	3 765	11 288
Préretraités	-3 005	-7 523
Chômeurs de longue durée	-3 719	0
Revenus du ménage, 100 000 couronnes	4 037	1 218
Revenus du ménage, au carré	186	265
Patrimoine du ménage, 100 000 couronnes	256	196
Copenhague	-2 293	9 170
Grande ville de province	8 554	6 624
Commune rurale	-5 451	-8 965
Terme constant	3 317	6 740

Note : L'avantage pour l'occupant est calculé par ménage sur la base des chiffres de 1999 (voir la note 17 pour une description de la méthode de calcul utilisée). Les caractéristiques personnelles concernent le chef de famille, choisi de manière aléatoire dans les ménages comptant plus d'un adulte. Le ménage de référence compte deux adultes et vit dans une ville de province de taille moyenne. Le chef de famille a entre 25 et 34 ans et a fait des études. On entend par revenu le revenu total disponible du ménage. Une valeur différente de 0 indique que le facteur est significatif au niveau de 5 %.

Source : Conseil économique (2001).

encadrés (tableau 4.7), ce qui indique que l'encadrement des loyers a un effet de distorsion sur la mobilité des ménages et réduit l'efficacité du marché du logement et de l'économie²¹.

Ce qui est grave dans l'inefficacité du marché du logement, c'est qu'elle peut aussi gagner le marché du travail. Étant donné que l'encadrement des loyers augmente les coûts de relogement et crée un effet d'immobilisation, les chômeurs bénéficiant des avantages liés à l'occupation d'un logement réglementé seront moins enclins à chercher un emploi hors du marché local et plus prompts à en accepter un sur ce marché. L'analyse des micro-données danoises montre que la probabilité de trouver un emploi localement augmente proportionnellement au degré de réglementation des loyers (mesuré par l'ampleur relative de l'avantage pour l'occupant), alors que la probabilité de trouver un emploi en dehors du marché local décroît (Svarer et al., 2005). L'encadrement des loyers peut donc freiner la mobilité géographique des travailleurs et compliquer la tâche de recrutement des entreprises, entraînant ainsi un déséquilibre potentiel entre l'offre et la demande d'emploi. L'existence d'une proportion élevée de propriétaires de logement peut également contribuer à réduire la mobilité, même si dans le cas du Danemark, les données observées sur ce point ne sont pas très concluantes²².

Tableau 4.7. Durée d'occupation prévue des logements dans le secteur locatif privé

en nombre d'années

Distribution en déciles de l'avantage pour l'occupant	Ménage moyen (MM)	MM, homme célibataire sans enfant
1	12.8	7.1
2	13.6	7.7
3	14.4	8.5
4	15.2	9.2
5	16.0	10.3
6	16.7	10.8
7	17.4	11.6
8	18.1	12.4
9	18.8	13.2
10	19.5	14.0
Moyenne	16.3	10.5

Note : Le ménage se compose d'un couple avec enfants. Il dispose d'un revenu annuel de 200 000 couronnes et d'un patrimoine de 40 000 couronnes. Il vit dans une grande ville de province et occupe 60 m² par personne. Le chef de famille est âgé de 35 à 44 ans, a fait des études et occupe un emploi qualifié. Les déciles renvoient au classement de l'avantage pour l'occupant divisé par le loyer non encadré estimé.

Source : Munch et Svarer (2002).

Du fait de l'encadrement des loyers, les propriétaires sont également peu incités à entretenir et rénover les bâtiments, dans la mesure où leur investissement immobilier est moins rentable que d'autres placements lorsque le loyer perçu est inférieur au prix d'équilibre du marché. Cela entraîne une détérioration et, partant, à plus long terme, une réduction du parc immobilier ou une diminution des efforts déployés pour l'affecter à d'autres utilisations ou à d'autres segments du marché. La législation danoise autorise le bailleur à augmenter le loyer d'un logement s'il y réalise des travaux d'amélioration et à inclure un élément de rendement dans la hausse nette applicable. En cas de gros travaux de rénovation (désignés sous le terme de « conversions au sens du paragraphe 5.2 » dans la législation), les loyers peuvent être fixés en fonction de la « valeur du logement loué » (*det lejedes værdi*). En outre, la loi prévoit l'affectation obligatoire d'une certaine part du loyer à l'entretien du bâtiment, dont le montant est généralement considéré comme suffisant. Quoi qu'il en soit, les programmes publics de rénovation urbaine qui ont été lancés dans les grandes villes dans les années 80 et 90 sont peut-être le signe que ces incitations ne sont pas aussi fortes qu'elles pourraient l'être si les loyers étaient déterminés par le marché.

Faire davantage coïncider les loyers et la qualité des logements contribuerait à assouplir le marché du logement, renforcerait la mobilité et permettrait d'augmenter la rentabilité des investissements liés à l'amélioration du parc locatif privé. Il faudrait donc que les loyers perçus dans ce secteur puissent être fixés librement selon les conditions du marché et que la réglementation des loyers soit progressivement supprimée. La décision des autorités danoises de laisser fixer les loyers en fonction de la « valeur du logement loué », c'est-à-dire à un niveau plus proche de celui du marché, en cas de gros travaux d'amélioration a contribué dans une certaine mesure à accélérer ce processus. Cependant, la « valeur du logement loué » est une notion juridique qui se traduit souvent dans la pratique par un loyer inférieur au niveau d'équilibre du marché. La révision en baisse du montant des dépenses de rénovation requises pour pouvoir passer à un régime de loyer moins strictement réglementé serait un moyen de ménager une transition plus en douceur. Les pouvoirs publics devraient aussi utiliser la procédure réglementaire de

manière plus rigoureuse pour effectuer des analyses en amont et en aval afin de s'assurer que les objectifs sociaux sont atteints de la manière la plus économique (OCDE, 2000b). Ces dernières années, les prix de l'immobilier locatif privé ont considérablement augmenté²³. Si l'on peut voir dans cette évolution le signe d'un assouplissement général de la réglementation des loyers, les hausses de prix s'expliquent aussi probablement dans une large mesure par la réduction des taux d'intérêt ainsi que par les anticipations et par l'engouement des accédants à la propriété pour le centre des villes, facteurs qui font aussi grimper les prix des appartements. Sans compter le rôle éventuel des exonérations fiscales accordées aux fonds de pension.

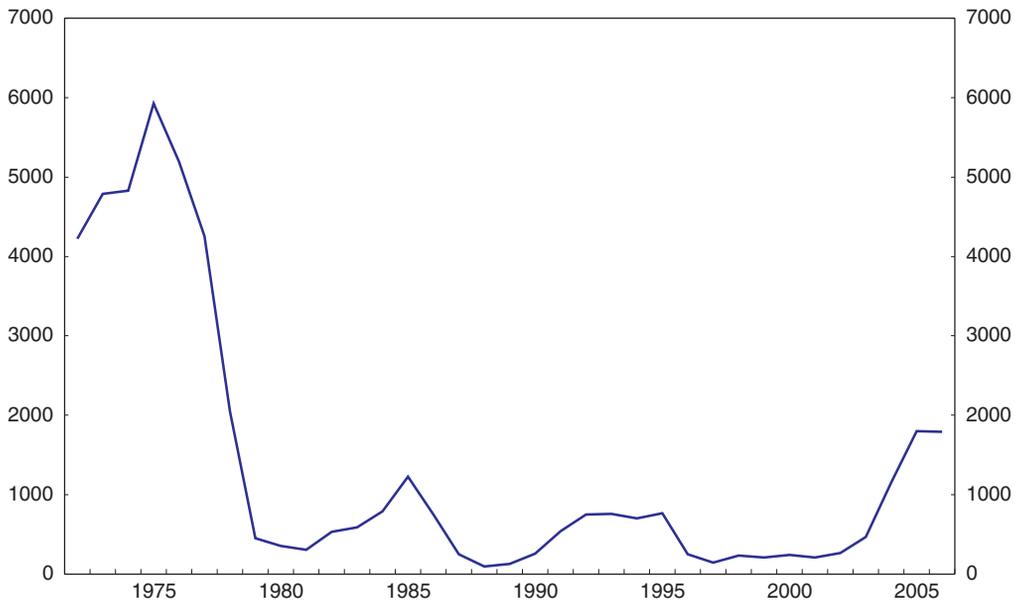
Le fonctionnement du secteur du logement social doit être amélioré

Le Danemark figure parmi le petit nombre de pays de l'OCDE où il existe une proportion assez forte de logements loués par des associations de logement à but non lucratif (tableau 4.1). Bien que la création d'un vaste secteur locatif public puisse avoir des effets bénéfiques, par exemple en permettant de mieux lutter contre la ségrégation grâce à la diversification du peuplement, elle induit aussi le risque de créer des effets de verrouillage en réduisant la mobilité globale et en procurant des logements subventionnés à des ménages qui pourraient se loger par ailleurs de façon satisfaisante sur d'autres segments du marché.

L'effet redistributif de la politique de logement social illustre ces risques, car il semble y avoir une discordance entre les objectifs de l'action publique et les résultats obtenus. D'après une analyse effectuée par le Conseil économique en 2001, l'avantage absolu pour l'occupant (de la réglementation des loyers) tend à augmenter avec le revenu (graphique 4.3) et les locataires les plus privilégiés sont aussi généralement ceux qui jouissent d'une bonne situation socio-économique (tableau 4.6). De plus, les locataires originaires de pays non membres de l'OCDE, les personnes sans qualification, les préretraités ou les chômeurs de longue durée ne bénéficient que d'avantages réduits (bien qu'ils soient proportionnellement plus nombreux à recevoir des allocations de logement). Comme la composition des ménages dans le parc locatif social est déjà un peu biaisée au départ (il s'agit généralement de ménages à faible revenu et les groupes socialement défavorisés y sont fortement représentés), les données économétriques montrent que les associations de logement semblent effectuer une sorte de tri, puisque ces locataires se voient généralement attribuer les logements les moins attrayants (Conseil économique, 2001).

La réglementation des loyers en vigueur dans le logement social, qui se fonde sur des critères de coût, implique que les loyers peuvent s'écarter de part et d'autre du prix d'équilibre du marché, en fonction de l'attrait de la localité, de la qualité du logement et d'autres facteurs. Toutefois, comme les loyers comprennent des éléments qui peuvent induire une redistribution à l'intérieur du parc, l'éventail des loyers pratiqués est forcément limité par rapport aux prix demandés pour les logements sociaux neufs. D'après les estimations, les loyers perçus par les associations de logement sont largement inférieurs, en moyenne, au prix d'équilibre du marché (Jespersen et Munch, 2001b)²⁴, ce qui entraîne notamment des listes d'attente pour les appartements agréables. Il y a aussi des appartements vacants, dont le nombre a nettement augmenté récemment : on en compte 1 800 à l'heure actuelle (soit tout de même moins de 0.5 % du parc total), notamment en raison du taux de vacance élevé enregistré dans le Jutland (graphique 4.4).

Graphique 4.4. **Logements sociaux vacants**
nombre de logements



Source : Boligselskabernes Landsforening (Confédération des associations de logement); ministère des Affaires sociales.

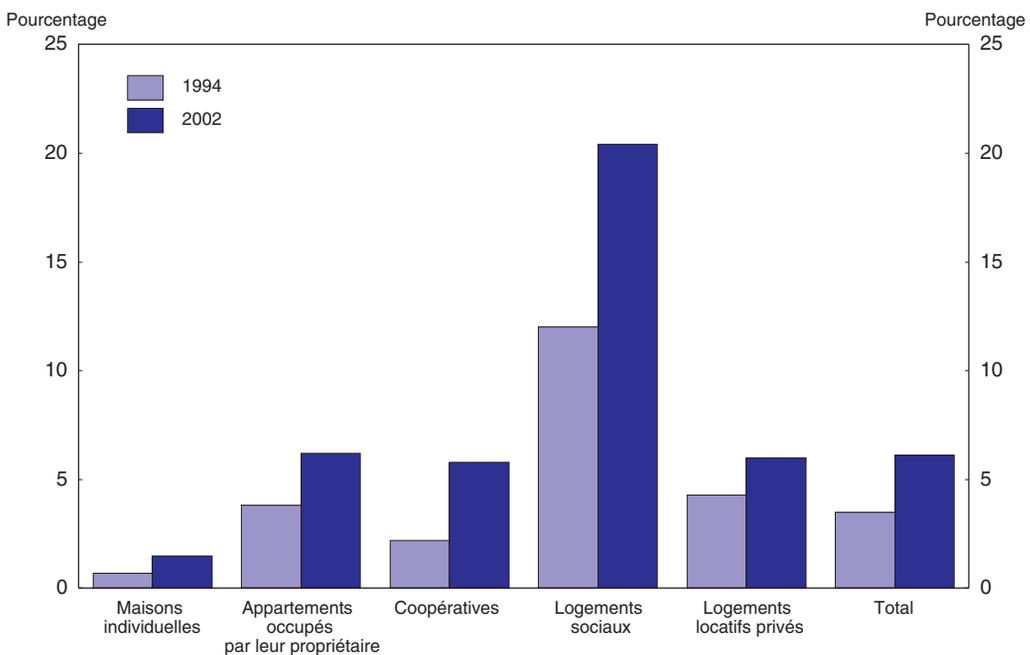
Le manque de compétitivité face à d'autres segments du marché du logement apparaît comme un facteur important pour expliquer cette évolution (*Boligselskabernes Landsforening*, 2004). En raison des innovations intervenues sur le marché des prêts hypothécaires, les coûts de financement mensuels des logements occupés par leur propriétaire sont dans certaines régions inférieurs aux loyers des logements sociaux récents. Face à ce problème, des propositions ont été faites pour que les associations de logement puissent accéder plus facilement à des modes de financement souples, ce qui leur permettrait de baisser les loyers. Cependant, des financements plus souples risquent d'entraîner une plus forte variabilité des recettes au titre des loyers dans la mesure où il s'agit de prêts hypothécaires davantage corrélés aux taux d'intérêt à court terme et donc plus volatils²⁵. Cela n'apparaît donc pas désirable, dans la mesure où il est primordial que les pouvoirs publics puissent prévoir leurs dépenses de logement.

Le problème de la ségrégation et des ghettos est une autre source de préoccupations dans le secteur du logement social. Ce problème reflète dans une certaine mesure les politiques du logement qui ont été menées dans les années 60 à 80 pour remédier à la pénurie de logements par la construction de tours d'habitation à faible coût (OCDE, 1999). La plupart de ces immeubles ayant été construits à la périphérie des grandes villes, dans des zones souvent sous-équipées et peu accueillantes pour les entreprises, ils sont à l'origine dans bien des cas des problèmes urbains et sociaux qui caractérisent les quartiers défavorisés aujourd'hui. Ces dernières années, la ségrégation s'est accentuée dans toutes les villes danoises d'une certaine importance, et ce d'autant plus que les communes qui accueillent déjà une forte proportion de groupes sociaux défavorisés se sont vues obligées de loger aussi des réfugiés (OCDE, 2003a). Entre 1994 et 2002, la part des minorités ethniques dans le secteur locatif social est ainsi passée de 12 % à un peu plus de 20 % (graphique 4.5), étant donné le fort courant d'immigration enregistré ces années-là (Skifter

Andersen, 2005). A l'intérieur du parc locatif social, cependant, la ségrégation ethnique a diminué entre 1998 et 2003, car la part des minorités ethniques s'est surtout accrue là où elle était faible en 1998. C'est à Copenhague que la ségrégation interne est la moins forte et dans les petites villes de province qu'elle est la plus prononcée (Institut danois de recherche sur le bâtiment, 2005).

La ségrégation peut également résulter, jusqu'à un certain point, du dispositif de financement du logement social. Dans les associations de logement, le calcul des loyers en fonction des coûts a pour effet que les logements neufs peuvent avoir des loyers très élevés et sont donc susceptibles d'être attribués à des personnes qui perçoivent des allocations de logement – ce qui contribue à la ghettoïsation – alors que les logements plus anciens (qui peuvent être en outre situés dans des quartiers plus attrayants) se caractérisent par de faibles loyers et donc par une faible mobilité. Cependant, dans plusieurs zones urbaines défavorisées, les immeubles ont été construits entre le milieu des années 60 et la fin des années 70 et financés au moyen de prêts hypothécaires assortis de taux d'intérêt élevés, ce qui se traduit aussi par des loyers relativement élevés, parfois renchérissés de surcroît par le coût des réparations consécutives à des défauts de construction.

Graphique 4.5. **Proportion de locataires issus d'une minorité ethnique**¹



1. Immigrants de première et deuxième générations issus de pays situés hors d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord.

Source : Danish Building Research institute (2005), Skifter Andersen (2005).

Les communes ayant le droit d'attribuer 25 % des logements vacants gérés par les associations, cela se répercute dans une certaine mesure sur la répartition des minorités ethniques entre les différents districts de logement. Dans certaines communes, il y a des districts qui ne sont occupés que par des Danois de souche tandis que dans d'autres, certains districts sont occupés à plus de 50 % par des Danois issus de l'immigration (tableau 4.8), dont beaucoup sont peu intégrés à la société danoise (Programbestyrelsen, 2005), ce qui a contribué à accentuer la ségrégation scolaire. Nombre de ces districts sont

situés dans des zones urbaines défavorisées où une proportion importante des locataires est sans emploi et dépendent des transferts de revenu. La ségrégation au sein du parc géré par les associations de logement étant relativement forte, tout rééquilibrage de la répartition des minorités ethniques présentes dans les différents districts de logement impliquerait de reloger un tiers des locataires (Danish Building Research institute, 2005).

Tableau 4.8. **Composition de la population du parc locatif social des zones urbaines défavorisées, 2004**

Commune	Quartier	Nombre de locataires	Proportion de locataires sans emploi ¹	Proportion d'immigrants	Proportion d'enfants de moins de 15 ans	Revenus moyens	Proportion de nouveaux locataires ²	Proportion de nouveaux locataires sans emploi ³
Copenhague	Mjølnerparken	2 193	62.3	91.3	46.8	11 7239	7.9	39.4
Odense	Vollsmose	9 717	57.9	64.4	34.0	12 4752	19.9	55.9
Horsens	Sundparken	1 584	59.5	60.1	34.1	12 8448	17.8	52.3
Aarhus	Gellerupparken mv.	7 777	59.5	82.8	37.8	116 121	21.1	50.4
Svendborg	Byparken/Skovparken	1 615	55.5	52.4	26.3	126 353	22.9	53.3
Copenhague	Aldersrogade	2 622	54.7	78.6	39.2	130 832	10.8	37.7
Randers	Gl. Jennumpark	1 373	56.7	37.7	34.1	135 715	19.6	53.9
Esbjerg	Stengårdsvej-kvarteret	1 918	54.7	61.1	30.9	132 907	19.9	53.9
Copenhague	Akacieparken	1 324	52.6	72.3	40.7	139 155	12.7	52.4
Soenderborg	Kærhaven/Nørager	1 337	53.1	58.1	31.9	139 679	16.6	42.1
Aarhus	Bispehaven	2 455	55.3	72.4	31.6	125 271	22.4	47.6
Slagelse	Ringparken	2 188	50.6	54.3	30.7	139 829	16.0	40.5
Holbæk	Agervang mv.	1 448	49.4	43.9	26.9	139 963	19.6	50.3
Esbjerg	Kvaglund	2 543	48.6	26.4	23.1	141 473	25.7	43.5
Korsøer	Motalavej	1 991	47.0	31.4	27.3	144 935	24.3	47.6
Kolding	Skovparken/Skovvejen	2 350	46.2	41.8	24.6	135 600	23.4	42.4
Aabenraa	Høje Kolstrup	1 777	44.0	27.7	22.1	148 192	22.3	40.9
Haderslev	Varbergparken	1 077	49.0	56.8	28.2	130 333	20.1	50.4
Aarhus	Århus Vest	3 712	43.0	40.4	26.9	140 594	25.4	34.0

1. Proportion de personnes de plus de 17 ans bénéficiant de l'aide sociale, à la retraite ou sans emploi.

2. Nombre de nouveaux locataires par rapport au nombre total des locataires.

3. Nombre de nouveaux locataires de plus de 17 ans sans emploi en pourcentage du nombre total des nouveaux locataires de plus de 17 ans.

Source : Programbestyrelsen (2005).

Les inquiétudes liées à la concentration des immigrants sont apparues il y a déjà 10 ou 15 ans, conduisant à l'instauration d'une commission des Affaires métropolitaines en 1993 pour réfléchir aux moyens de prévenir la constitution d'enclaves ethniques. Cette commission a proposé plusieurs mesures pour lutter contre les problèmes sociaux dans les zones urbaines défavorisées. En 1996, elle a changé d'orientation et mis l'accent, dans le cadre d'un programme de régénération urbaine (*kvarterløft*), sur une nouvelle stratégie visant à rendre ces zones plus attractives sans chercher à influencer directement sur la composition sociale de leur population (OCDE, 2003a). En 2003, un programme de réforme à plus long terme visant les zones urbaines défavorisées (*områdebaseret byfornyelse*) a été intégré dans la loi sur le renouvellement urbain. Plus récemment, le gouvernement a reconnu que la composition de la population locative pouvait aussi avoir un impact important et a donc lancé de nouvelles mesures pour améliorer l'intégration des immigrants et remédier au problème des ghettos (encadré 4.1).

Les initiatives prises par le gouvernement pour lutter contre le problème de la ségrégation et des ghettos, comme l'amélioration de l'habitat et les mesures visant à

Encadré 4.1. Initiatives prises par le gouvernement pour renforcer l'intégration et résorber les ghettos

Le gouvernement a récemment pris plusieurs mesures pour remédier aux problèmes de l'intégration et des ghettos (Regeringen, 2004, 2005) :

- Amélioration des conditions d'habitat grâce à la rénovation et à la modernisation du parc de logements sociaux. En vertu d'un accord politique de 2002 (dont le champ d'application a été élargi en 2005), les coûts de rénovation des immeubles qui ne peuvent pas être financés par les résidents ou par les associations de logement peuvent être pris en charge par le fonds coopératif *landsbyggefonden* (annexe 4.A3).
- En 2006, le fonds coopératif *landsbyggefonden* affectera une somme de 600 millions de couronnes à des mesures sociales et à des actions de prévention : création d'emplois, intégration, prévention de la délinquance, etc. Ces initiatives doivent s'inscrire dans le cadre d'un plan général comportant un programme de financement destiné à assurer la coordination des interventions au plan local. Des subventions pourront également être accordées dans ce cadre, pour un montant total de 200 millions de couronnes, afin de réduire les loyers.
- Promotion de l'accession à la propriété et diversification des résidents, en permettant par exemple aux locataires en place et aux nouveaux venus d'acquérir un logement. Les communes et les associations de logement ont la possibilité de décider des critères de vente, afin d'induire un effet positif à long terme sur la composition des catégories d'occupants. Le fonds coopératif *landsbyggefonden* peut donner son accord pour que le produit de ces ventes soit destiné à des actions et des initiatives au sein des districts concernés, sous réserve que celles-ci s'inscrivent dans le cadre d'un plan général. Toute vente suppose l'accord préalable de l'association de logement, de la municipalité et du district concerné. La loi concernant la vente de logements dans les zones urbaines défavorisées n'étant en place que depuis le 1^{er} janvier 2006, aucune vente d'appartement n'a encore eu lieu à ce jour.
- Adoption d'une nouvelle législation favorisant une plus grande mixité des résidents dans les zones urbaines défavorisées. Du fait de la modification des règles relatives au droit des communes en matière d'attribution des logements vacants, les associations de logement peuvent refuser certains demandeurs inscrits sur des listes d'attente s'ils s'avèrent qu'ils bénéficient de transferts sociaux depuis au moins six mois. Les demandeurs se verront alors proposer un logement dans un quartier moins défavorisé où la commune pourra exercer son droit d'attribution en puisant dans les 25 % de logements vacants gérés par les associations. Le nouveau dispositif permet en outre aux communes d'instaurer un droit de réquisition des logements vides dans le secteur locatif privé, puisqu'il prévoit un taux de remboursement plus élevé de leurs dépenses par l'État si elles arrivent à négocier ce type d'opération. Malgré les multiples relèvements du taux de remboursement qui ont eu lieu jusqu'à son niveau actuel de 30 000 couronnes (4 020 euros) par logement, les accords passés à ce jour avec des propriétaires privés sont toutefois très peu nombreux.

modifier la composition des résidents, doivent être saluées. Cependant, une vigilance particulière s'impose pour s'assurer que ces mesures seront mises en œuvre de façon efficace et économique. Cela pourrait passer, par exemple, par des instructions précises de l'administration centrale ou par la définition de critères objectifs pour l'attribution des ressources. Si elles sont correctement mises en œuvre, ces initiatives peuvent contribuer à

Encadré 4.1. Initiatives prises par le gouvernement pour renforcer l'intégration et résorber les ghettos (suite)

- Création du *Programbestyrelsen*, une cellule publique chargée de suivre l'évolution des zones urbaines défavorisées et de conseiller les pouvoirs publics à ce sujet. Cette cellule est composée de représentants des associations de logement, des communes et des entreprises. Dans son premier rapport publié en novembre 2005, elle recommandait notamment que les locataires des zones urbaines défavorisées occupant un emploi stable soient récompensés par une remise de loyer ou un crédit d'impôt sur les revenus de leur travail (*Programbestyrelsen*, 2005). Le *Programbestyrelsen* s'est également penché sur les problèmes sociaux et scolaires. De plus, des propositions ont été faites pour réhabiliter le parc de logements, modifier la composition des résidents dans les quartiers les plus défavorisés et améliorer la sécurité et les relations de voisinage.
- Dans le cadre du programme adopté au printemps 2004, 100 millions de couronnes ont été consacrées à la rénovation urbaine des zones urbaines défavorisées et 27 millions de couronnes au titre du *Satspuljeaftalen* ont été affectées à des mesures destinées à promouvoir l'emploi et l'intégration des enfants d'immigrés.

briser l'enchaînement automatique des mécanismes qui caractérisent généralement les zones urbaines défavorisées (Skifter Andersen, 2005). De plus, la prise en charge des problèmes sociaux et des problèmes scolaires que propose le *Programbestyrelsen* pourrait aussi améliorer les chances de réhabilitation des zones défavorisées au bénéfice des jeunes qui y grandissent.

L'évolution récente du secteur du logement social souligne néanmoins les risques inhérents à l'existence d'un important secteur locatif public. Les effets redistributifs ne sont pas ciblés, l'utilisation du parc de logements est en baisse (même si les logements vacants ne représentent encore qu'une faible part du total et se concentrent essentiellement dans certaines régions du Jutland) et le problème des ghettos est devenu une préoccupation de premier plan dans de nombreux quartiers. Si les efforts récents pour lutter contre la ségrégation et le problème des ghettos peuvent induire une dynamique positive dans ce secteur, le Danemark tirerait néanmoins avantage d'une réforme plus radicale. Pour résoudre le paradoxe qui fait qu'il y a des logements vacants dans certaines régions et des listes d'attente dans d'autres (en particulier dans la région de Copenhague), les locataires au sein des associations de logement devraient être tenus de payer un loyer qui reflète mieux les différences en termes de qualité, de situation géographique et de demande. Ainsi, les locataires qui ont réussi à obtenir un logement particulièrement avantageux (parce que construit à une époque où les terrains étaient bon marché, par exemple) paieraient plus cher que ceux vivant dans des quartiers moins favorisés. Ce serait une façon d'imposer les avantages que retirent les locataires du logement qu'ils occupent.

La flexibilité est également entravée par l'encadrement du prix des parts de coopératives

Certaines données d'observation témoignent de problèmes liés à la pratique illégale de la sous-location et des dessous-de-table dans le cadre des coopératives, du fait du manque de clarté des droits de propriété et de l'écart grandissant entre le prix général du logement et les prix encadrés des coopératives²⁶. Ces problèmes risquent d'être plus prononcés dans des villes comme Copenhague et Aarhus où les coopératives représentent

environ un tiers du parc de logements. Clarifier les droits de propriété réduirait probablement l'ampleur de ces pratiques. Le gouvernement devrait envisager de déréglementer le régime de participation dans les coopératives de logement, comme cela a été fait en Norvège. Les coopératives seraient ainsi placées dans des conditions de concurrence plus équitables vis-à-vis du secteur des logements occupés par leur propriétaire. À l'heure actuelle, les personnes qui détiennent une part de coopérative bénéficient, pour la plupart, d'une importante plus-value. On pourrait faire en sorte que la fraction de cette plus-value qui correspond de manière identifiable aux aides publiques que la coopérative a perçues, au titre de la construction ou de la rénovation urbaine, soit restituée à l'État et à la commune.

Réactivité de l'offre et évolution du marché hypothécaire dans le secteur des logements occupés par leur propriétaire

Avec plus de 52 % du parc résidentiel, le secteur des logements occupés par leur propriétaire revêt une grande importance tant pour le fonctionnement du marché du logement que pour la mobilité de l'emploi et pour l'efficacité macroéconomique en général, compte tenu des retombées que les prix des logements ont sur la consommation et les investissements résidentiels. Le système de financement du logement joue à l'évidence un rôle très important à cet égard, le Danemark ayant mis en place un marché hypothécaire parmi les plus sophistiqués du monde. Néanmoins, la réactivité de l'offre d'investissements résidentiels aux variations de la demande ne paraît pas particulièrement forte par comparaison avec les autres pays, ce qui est préoccupant.

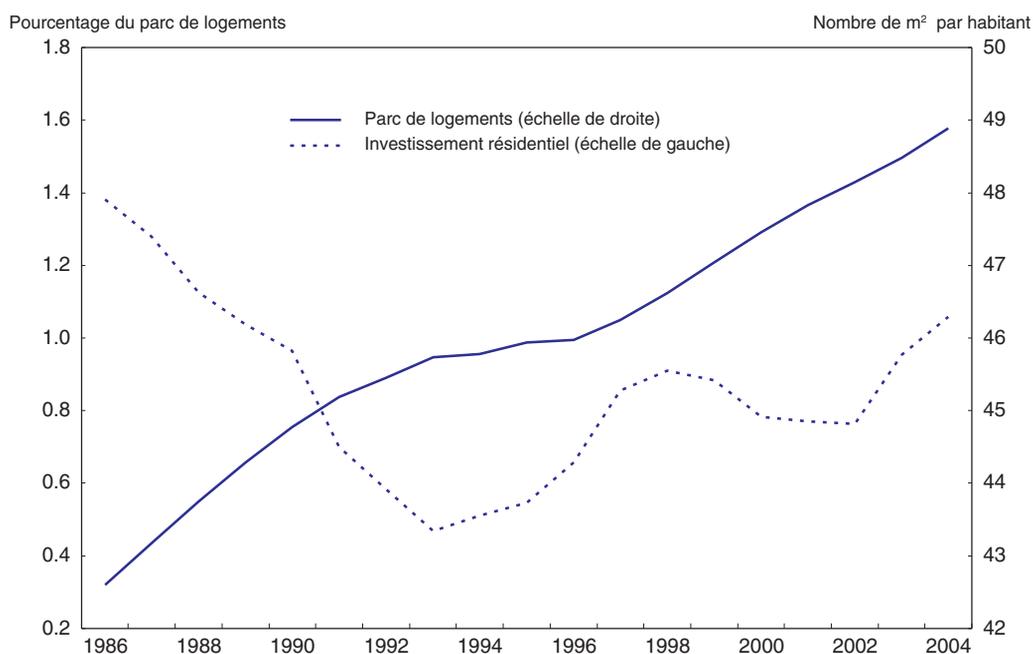
L'offre de logements doit être plus réactive

Dans l'ensemble, l'investissement résidentiel au Danemark se redresse progressivement depuis 1993, atteignant actuellement près de 1 % du total du parc de logements, même si cette évolution reflète en partie les aides publiques à la construction de logements sociaux (graphique 4.6). Par ailleurs, une forte croissance des revenus allant généralement de pair avec une demande accrue de superficie, le nombre moyen de mètres carrés par habitant a augmenté de 15 % ces deux dernières décennies.

Cela étant, les données empiriques montrent que la réactivité de l'offre sur le marché danois du logement n'est pas particulièrement forte. Durant la dernière décennie, la réaction de l'investissement résidentiel à la hausse du ratio Q (rapport des prix des logements aux coûts de la construction) a été proche de la moyenne des pays de l'OCDE (OCDE, 2005d), mais d'autres éléments indiquent que le nombre de nouveaux permis de construire n'est que modérément corrélé aux variations des prix de l'immobilier résidentiel (Swank et al., 2002)²⁷. Par conséquent, le manque d'élasticité de l'offre de logements a contribué à amplifier la hausse des prix de l'immobilier résidentiel au cours de la dernière décennie (annexe 4.A6). De fait, l'évolution des prix des logements au cours de la dernière décennie varie fortement d'une région à l'autre, cette divergence reflétant en partie les différences de réactivité de l'investissement résidentiel face aux hausses de prix (graphique 4.7). Dans l'agglomération de Copenhague où les prix de l'immobilier résidentiel ont de loin connu la plus forte hausse, l'investissement résidentiel est resté pratiquement constant (graphique 4.8).

Les prix des logements sont actuellement élevés par rapport aux coûts de la construction, mais pas particulièrement par comparaison avec d'autres pays (graphique 4.9). Il est donc rentable de faire construire de nouveaux logements étant donné

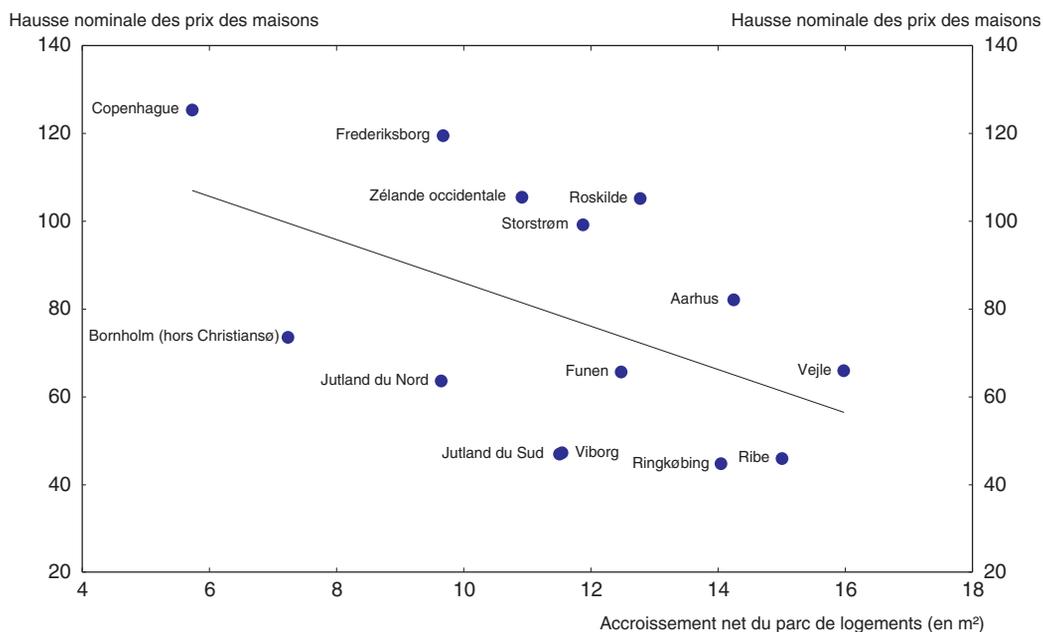
Graphique 4.6. Investissement résidentiel et parc de logements



Sources : Statistiques Danemark.

Graphique 4.7. Évolution régionale des prix des maisons individuelles et investissement résidentiel

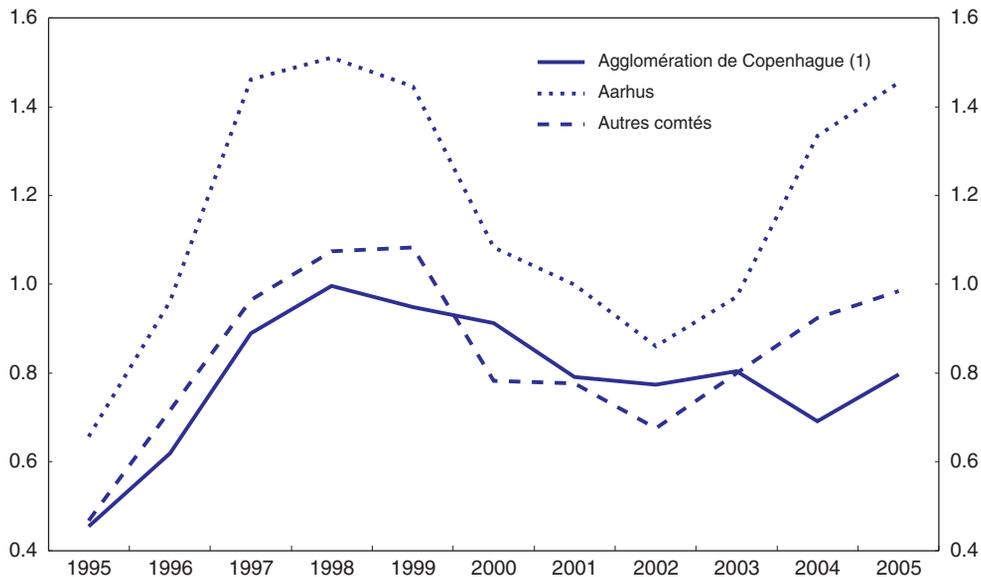
Hausse en pourcentage de 1995 à 2004



Sources : Statistiques Danemark, (série EJEN9 pour les prix des maisons et série BYGB3 pour la superficie du parc de logements).

Graphique 4.8. Investissement dans les maisons individuelles

Accroissement net du parc total



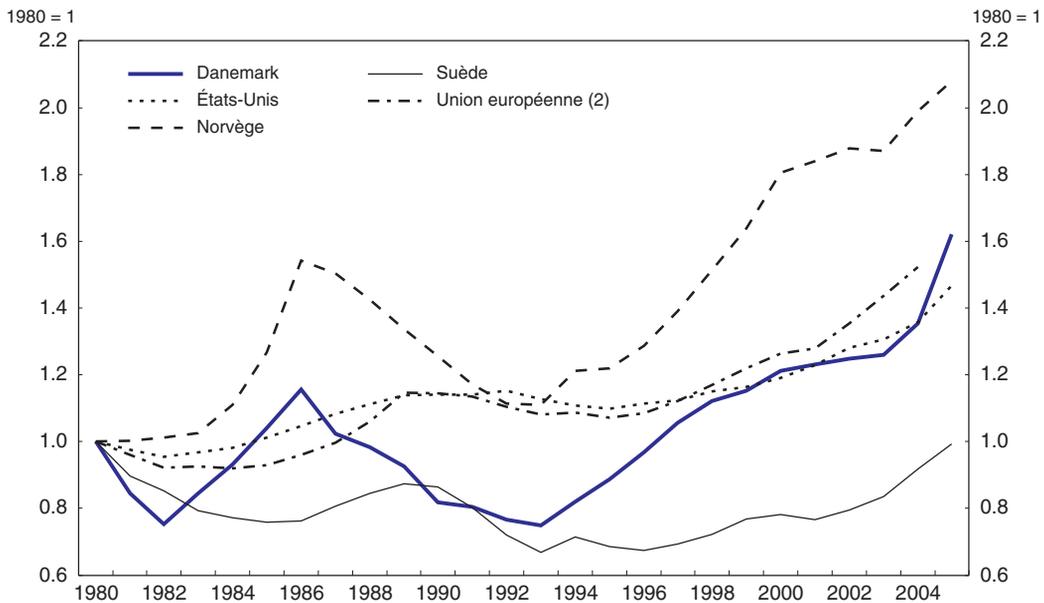
1. L'agglomération de Copenhague comprend les comtés de Copenhague, Fredriksborg et Roskilde.

Sources : Statistiques Danemark (série BYGV1 pour les investissements mesurés en mètres carrés et série BYGB3 pour le parc de logements).

le prix auquel ils peuvent être vendus. En principe, sur un marché efficient, le ratio de Tobin devrait être égal à un à la périphérie des zones urbaines où des terrains sont disponibles, mais des écarts peuvent se produire en raison du coût lié à l'acquisition du terrain ou à l'obtention du permis de construire (Glaeser *et al.*, 2005).

Les règles de zonage et les démarches administratives à accomplir pour l'obtention des permis de construire sont des facteurs qui peuvent expliquer le manque de réaction de l'offre de logements. Localement, la faiblesse des incitations à aménager de nouveaux terrains est également importante sur ce plan. Enfin, l'offre de logements a peut-être été freinée par des contraintes de capacité dans le bâtiment, comme on l'a vu au chapitre 1 et comme l'a fait remarquer le ministère des Finances (2005), ainsi que par la faiblesse de la productivité dans ce secteur (OCDE, 2005b).

Le système d'aménagement du territoire est un aspect important des conditions générales de l'offre. Au Danemark, la responsabilité de l'aménagement est dans une large mesure décentralisée et relève des administrations régionales et locales (annexe 4.A7)²⁸. Au niveau national, l'administration centrale arrête les grandes orientations ou les dispositions spécifiques qui déterminent les règles d'aménagement aux niveaux inférieurs. Dans ce cadre, les conseils municipaux et les conseils des comtés sont chargés de l'aménagement régional, municipal et local, notamment en ce qui concerne les permis de construire et les plans d'occupation des sols. Malgré l'influence considérable dont jouissent les communes sur la taille et la composition des programmes de construction de logements, le ministre de l'Environnement peut mettre son veto aux décisions d'aménagement local pour protéger les intérêts nationaux. Les projets d'aménagement local peuvent aussi faire l'objet de recours de la part des parties concernées, comme les

Graphique 4.9. **Prix des logements par rapport aux coûts de la construction¹**

1. Indice des prix nominaux du logement divisé par le déflateur de l'investissement fixe brut dans le logement résidentiel.
2. Indice moyen calculé pour l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

voisins, les organisations non gouvernementales, les autorités publiques et les personnes vivant dans les environs.

La mise en valeur de nouvelles zones qui nécessite une modification du plan d'occupation des sols (par exemple, la conversion d'une zone agricole en une zone urbaine) doit être approuvée par une autorité régionale. Dans plusieurs régions du pays où les prix des logements ont augmenté, la construction a connu une expansion rapide (graphique 4.8). Mais cette évolution est moins marquée dans la région de Copenhague, où il existe pourtant des terres agricoles disponibles en assez grand nombre dans un périmètre de 30 kilomètres autour du centre-ville. Si l'offre de logements y est atone, c'est donc peut-être qu'à de plus hauts niveaux d'administration on n'a pas voulu accorder de tels permis. En outre, le système de recours prévu dans le cadre du processus d'aménagement et les résistances locales habituellement fortes que rencontrent les nouveaux projets ont probablement contribué à freiner la réaction de l'offre. Enfin, la fragmentation des structures municipales dans la région de la capitale pourrait aussi être un obstacle; les regroupements prévus sont donc sans doute de nature à favoriser une conception plus large des règles de zonage.

L'offre de logements peut aussi être accrue grâce à une meilleure utilisation de l'espace et du parc immobilier existant, c'est-à-dire avec des constructions plus denses et de plus grande hauteur. La conversion de friches industrielles en zones résidentielles pourraient aller dans le même sens, mais cette option n'a guère été utilisée jusqu'à présent, en particulier à Copenhague (sauf en ce qui concerne la zone du port où les terrains sont aménagés pour de nouvelles installations commerciales et dans la région en pleine expansion de Ørestad). Cela tiendrait apparemment au fait qu'il incombe

principalement aux propriétaires d'assainir les sites avant d'ériger de nouveaux bâtiments, ce qui est bien souvent jugé non rentable étant donné le coût élevé du nettoyage et les taxes à payer sur la mise en décharge des sols pollués. Par ailleurs, les immeubles de grande hauteur ne font pas partie du paysage urbain au Danemark, et cela constitue un autre frein, semble-t-il, à l'offre de logements. Les pouvoirs publics ont récemment pris quelques mesures pour limiter et simplifier les règles administratives en matière d'aménagement, ce qui devrait permettre de mieux utiliser le parc de logements existant (ministère des Finances, 2004b)²⁹.

L'urbanisation de nouvelles zones requiert souvent des investissements dans l'infrastructure technique (voirie, réseau de distribution d'eau et d'assainissement) et sociale (écoles, crèches, etc.). Compte tenu du système actuel de financement des collectivités locales, si une famille emménage dans une commune, celle-ci enregistrera une *dépense* nette à court terme étant donné les investissements qu'elle devra réaliser dans l'infrastructure sociale (tableau 4.9)³⁰. En dehors de l'infrastructure technique, qui peut être financée par des redevances d'utilisation, des restrictions s'appliquent aux emprunts que les collectivités locales peuvent souscrire pour leurs investissements sociaux³¹. Bien que ces restrictions puissent se justifier pour des raisons de discipline budgétaire, elles limitent la marge de manœuvre des autorités locales et peuvent les faire hésiter à urbaniser de nouvelles zones dans la mesure où les investissements devront être financés sur les recettes courantes. Auparavant, les communes percevaient un droit de conversion (*frigørelsesafgift*) quand une zone rurale était convertie en zone urbaine. Mais cette incitation a été abolie en 2004. Pour renforcer les incitations à l'urbanisation de nouveaux terrains, il faudrait envisager de donner au moins un peu plus de latitude aux communes qui s'agrandissent pour qu'elles puissent emprunter afin de financer des équipements sociaux comme les écoles et autres services du même type³².

Tableau 4.9. **Impact sur les finances municipales en cas d'installation d'une famille**

Impact la première année, en couronnes

	Logement social	Coopératives	Logements occupés par leur propriétaire
Frais de financement	4 800	0	0
École maternelle, hors redevances d'utilisation	92 300	92 300	92 300
Allocations de logement	0	0	0
Dépenses totales	97 100	92 300	92 300
Impôt municipal sur le revenu	75 400	71 400	60 500
Dotation globale et péréquation	11 800	13 600	9 900
Impôt foncier	0	0	7 200
Revenu total	87 200	85 000	77 600
Charges nettes	9 900	7 300	14 700

Note : Les calculs reposent sur des hypothèses identiques concernant la taille des logements (92 m²), les coûts de la construction (1 077 800 couronnes, soit 11 715 couronnes le m²), la famille (un couple avec deux enfants de 2 et 5 ans) et le revenu du ménage (un salaire de 494 000 couronnes) dans une commune en dehors de Copenhague. Ils tiennent également compte du régime de péréquation budgétaire en vigueur depuis 1996.

Source : KommuneInformation (2003).

Dans l'agglomération de Copenhague, le manque de réaction de l'offre s'explique peut-être aussi par la trop faible capacité des infrastructures (perceptible dans les embouteillages quotidiens des autoroutes), car de cette capacité dépend en effet le rythme

auquel il convient d'aménager de nouvelles zones. Développer les infrastructures permettrait donc d'envisager de nouveaux axes d'aménagement en dehors de la capitale (où les terrains sont moins rares) plutôt qu'à l'intérieur de la ville (où les terrains sont plus rares et où le plan d'occupation des sols est plus strict). Toutefois, ces dernières années, les contraintes de capacité sur les autoroutes en direction de Copenhague semblent être devenues un problème croissant. Cela traduit sans doute le fait que ces autoroutes fonctionnent en fait comme des routes régionales (pour les trajets domicile-travail). Or, du point de vue administratif, toutes les autoroutes relèvent de la compétence de l'État qui affecte les moyens en fonction des besoins du trafic national (et international). Des initiatives récentes visant à accroître la capacité du métro dans la ville de Copenhague proprement dite et à développer dans le même temps l'une des autoroutes pourraient atténuer une partie des problèmes d'encombrement. Et un plus grand recours à des solutions reposant sur les mécanismes du marché, comme les péages routiers, devrait permettre de lier plus étroitement les investissements dans les infrastructures aux besoins.

Suivre l'évolution du marché hypothécaire

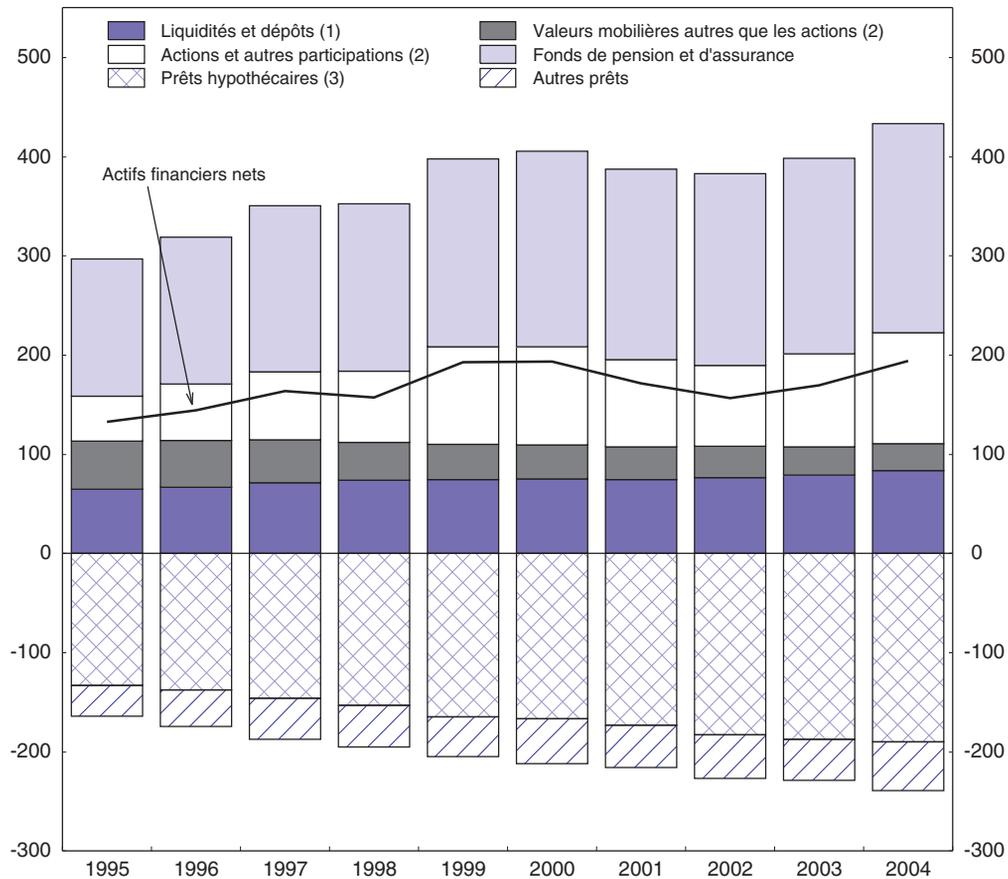
Le marché hypothécaire est très développé, comme en témoigne le volume considérable des crédits consentis aux ménages et aux entreprises. Si l'on prend en compte tous les types de prêts hypothécaires, l'encours de la dette hypothécaire représente 104 % du PIB (à la fin de 2004), soit nettement plus que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. La dette hypothécaire résidentielle équivaut à 80 % du PIB (soit 60 % au titre des logements occupés par leur propriétaire, 8 % pour la location privée et 12 % pour les associations de logement, etc.) le reste étant constitué par des prêts destinés à l'agriculture et à d'autres fins commerciales, chacune de ces deux composantes représentant 12 % du PIB.

L'ampleur du marché traduit une large intégration financière dans le cadre de laquelle les crédits hypothécaires sont facilement accessibles, y compris pour des propriétaires de logement à faible revenu. Cela tient notamment au fait que les établissements de crédit hypothécaire peuvent facilement et rapidement réaliser les sûretés. Ils ne sont pas tenus, par exemple, de trouver une solution de relogement pour les personnes concernées, cette mission étant dévolue aux services sociaux. Il est intéressant de noter que ces caractéristiques sont avantageuses en particulier pour les ménages modestes dans la mesure où les revenus et la situation financière personnelle ne jouent qu'un rôle limité dans l'évaluation des dossiers de prêts hypothécaires. Utilisant leur logement comme sûreté réelle, les ménages dont le revenu brut est inférieur à 82 % de celui de l'ouvrier moyen réussissent à emprunter trois fois leur revenu annuel brut alors que le ratio moyen de l'endettement hypothécaire par rapport aux revenus pour les catégories de revenus moyens ou supérieurs n'est que de deux environ (Nationalbanken, 2005)³³. De plus, comme les prêts hypothécaires sont le reflet des obligations sur lesquelles ils sont adossés, les emprunteurs paient les mêmes taux d'intérêt quel que soit leur revenu, ce qui permet aux ménages modestes de financer à moindre coût un logement en vue de l'occuper que ce ne serait le cas dans la plupart des pays de l'OCDE.

Les ménages danois ont un endettement hypothécaire plus important qu'il y a dix ans, mais leur situation financière nette (hors patrimoine immobilier) s'est améliorée. L'encours total des prêts aux ménages, composés pour près de 80 % d'emprunts hypothécaires, est passé de 160 % du revenu disponible en 1995 à 240 % en 2004. Durant la même période, les crédits à la consommation garantis par hypothèque sont devenus plus

courants, représentant d'après les estimations quelque 2-5 % du revenu brut par an sur l'ensemble de la dernière décennie (sauf en 2000). Parallèlement, cependant, le patrimoine retraite et les portefeuilles d'actifs non liés à la retraite ont augmenté encore plus (graphique 4.10), ce qui traduit un gonflement de l'épargne et des cotisations de retraite, mais aussi la hausse des cours des actions (pour près de la moitié, l'augmentation correspond à des changements de valorisation).

Graphique 4.10. **Situation financière des ménages**
en % du revenu disponible



1. Dont autres comptes nets.
2. Hors régimes de retraite.
3. Somme des emprunts hypothécaires pour l'accès à la propriété, l'agriculture et les associations de logement et de la moitié des emprunts hypothécaires destinés au logement locatif privé.

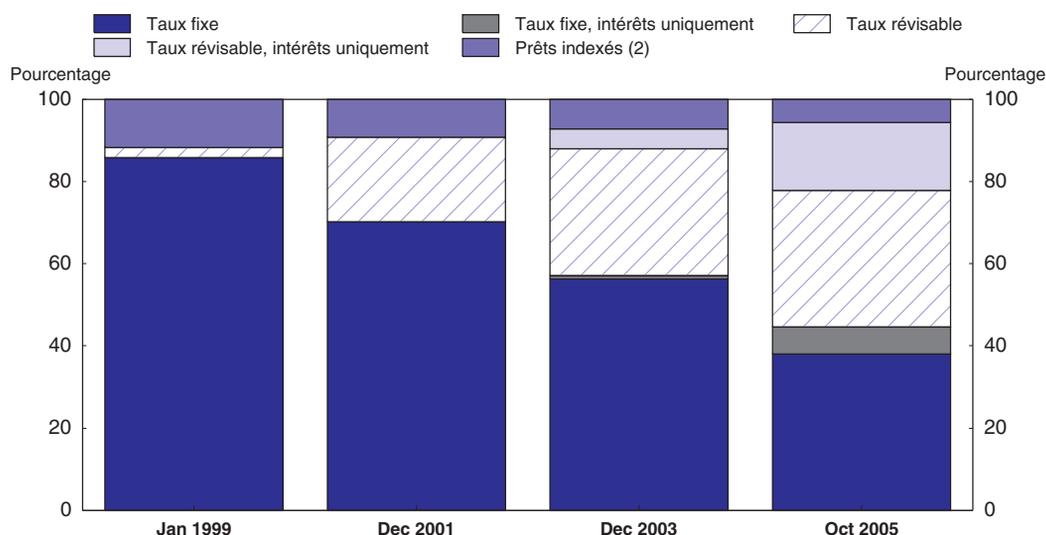
Source : Statistiques Danemark.

Ces dix dernières années, un certain nombre d'innovations ont paru élargir les possibilités offertes aux ménages pour adapter leur profil de risque et de remboursement à leur situation spécifique. Grâce à ces innovations, le marché hypothécaire danois est devenu plus complet que la plupart des systèmes européens de financement du logement, en dehors de ceux des Pays-Bas et du Royaume-Uni (annexe 4.A8; Frankel *et al.*, 2004). En conséquence, la structure de l'endettement a sensiblement évolué. En 1999 encore, pratiquement tous les emprunts hypothécaires étaient des crédits à taux fixe, mais désormais ces derniers ne représentent que 40 % environ de l'encours total de

l'endettement hypothécaire. En revanche, la part des prêts à taux révisable a sensiblement augmenté, la plupart d'entre eux étant assortis d'un différé d'amortissement (graphique 4.11). Les nouveaux instruments hypothécaires ont aussi accru les possibilités de financement des ménages en leur permettant d'utiliser leur bien comme sûreté réelle pour des prêts qui ne sont pas nécessairement liés à leurs investissements dans le logement. Cela peut expliquer une partie de l'encours des crédits à la consommation garantis par hypothèque.

Graphique 4.11. **Endettement hypothécaire par type de crédit**

Ventilation de l'encours de la dette hypothécaire¹



1. Les prêts remboursables *in fine* n'ont été introduits qu'en 2003. Sur la base de l'ensemble du marché hypothécaire, y compris les prêts destinés à l'accession à la propriété, au logement locatif, à l'agriculture et aux activités commerciales.
2. Les prêts hypothécaires indexés sont réservés aux associations de logement et à quelques autres emprunteurs, mais ne sont pas accessibles aux ménages.

Source : Statistiques Danemark.

Outre ses avantages, la mise en place d'un marché hypothécaire plus complet a aussi davantage exposé les ménages à l'instabilité des taux d'intérêt. Au Danemark, les taux à court terme sont inférieurs aux taux longs depuis 1994, avec un écart moyen de 2 points. À première vue, les prêts hypothécaires à taux révisable paraissent donc très bon marché et sont devenus un moyen prisé par les ménages pour réduire leurs charges d'intérêts. Toutefois, les taux courts sont plus instables que les taux longs et, rétrospectivement, les taux courts ont été sensiblement supérieurs aux taux longs durant les périodes de tensions du régime de changes fixes, comme en 1992-93. Après les taux d'intérêt d'une faiblesse exceptionnelle en 2005, l'augmentation des charges d'intérêts hypothécaires pourrait avoir un impact sensible pour de nombreux ménages, en particulier pour les propriétaires de logement jeunes et moins solidement établis. Certains pourraient devoir réduire sensiblement leur consommation, de sorte que les mouvements des taux d'intérêt se répercuteront plus fortement sur l'activité économique qu'auparavant (chapitre 1). Néanmoins, même si les risques macroéconomiques liés à l'endettement des ménages se sont accrus, ils semblent encore limités. Les simulations de la banque centrale indiquent que les charges d'intérêts des propriétaires de logement s'alourdissent en moyenne de 1 %

du revenu brut si les taux courts augmentent d'un point (Nationalbanken, 2005)³⁴. La force de l'impact de la hausse des taux à court terme va aussi dépendre des possibilités qu'auront les propriétaires de logement de trouver des crédits hypothécaires à taux fixe. Les évolutions récentes sont encourageantes, puisque la part des nouveaux prêts à taux fixe a augmenté sous l'effet de la hausse des taux enregistrée depuis la mi-2005. Il convient en outre de noter que les établissements de crédit hypothécaire proposent désormais des prêts à taux révisable assorti d'un plafond. Ces prêts à taux révisable plafonné, introduits fin 2004, viennent un peu gommer la ligne de démarcation entre prêts à taux fixe et à taux variable, car le prêt devient de fait un crédit à taux fixe lorsque les taux dépassent un certain seuil. Ces instruments sont de plus en plus prisés : d'après les observations des deux principaux établissements de crédit hypothécaire, environ la moitié de l'encours des prêts à taux révisable est désormais assortie d'une forme ou une autre de plafonnement.

Il est encore trop tôt pour évaluer à leur juste mesure ces innovations hypothécaires bienvenues, car les prêts remboursables *in fine* et les prêts à taux révisable n'ont pas encore subi le test d'une augmentation soudaine des taux d'intérêt, d'une chute des prix des logements ou d'une détérioration générale de l'activité économique. La façon dont les ménages utilisent les nouveaux instruments hypothécaires semblerait indiquer que la plupart d'entre eux savent ce qu'ils font³⁵. Il est encourageant de constater que les ménages à faible revenu sont ceux qui choisissent proportionnellement le plus les prêts à taux fixe, ce qui tend à montrer qu'ils sont parfaitement conscients du risque financier plus important qu'ils prennent compte tenu du rapport entre leur endettement et leur revenu. Cela étant, le fait que les différés d'amortissement soient le plus fréquemment utilisés par des propriétaires de logement présentant la quotité de prêt la plus élevée pourrait indiquer que certains primo-accédants à la propriété prennent des positions excessivement tendues et risquées pour entrer sur le marché du logement, en espérant sans doute profiter d'une hausse persistante des prix. Les différés d'amortissement (prêts à remboursement *in fine*) peuvent aider les ménages à affronter des changements dans leur vie lorsque des pénuries de liquidité surgissent temporairement comme dans des périodes de chômage ou de maladie. Toutefois, s'ils sont utilisés de façon prédominante à de telles fins, il ne faut pas s'attendre que des ménages présentant une quotité de prêt élevée soient ceux qui aient le plus fréquemment recours aux différés d'amortissement puisqu'ils peuvent moins facilement se le permettre. En théorie, il serait judicieux d'accorder aux ménages plus de souplesse quant à leur profil et leurs options de remboursement de façon à tirer parti de la faiblesse des taux à court terme. Mais les éléments dont on dispose sur le parti que l'on tire de ces gains d'efficience dans la pratique sont encore fragmentaires.

Il conviendra de surveiller dans les années à venir la façon dont les consommateurs utilisent les nouveaux instruments hypothécaires et dont ils comprennent les risques financiers supplémentaires qu'ils comportent. À cet égard, l'information la plus intéressante concerne les schémas d'endettement des ménages qui ne peuvent pas être évalués sur la base des chiffres agrégés actuellement publiés par l'Association danoise des établissements de crédit hypothécaire. Le rapport 2005 sur la stabilité financière a permis d'avoir un aperçu des schémas individuels d'endettement hypothécaire grâce aux données communiquées par un établissement de crédit hypothécaire (Nationalbanken, 2005). En y ajoutant les données individuelles sur les antécédents de gains et d'autres facteurs enregistrés par Statistiques Danemark ainsi que d'autres informations sur le patrimoine et l'épargne retraite de particuliers, on pourrait effectuer une analyse beaucoup plus poussée. Il serait administrativement facile et peu coûteux d'établir de tels liens puisque les

établissements financiers identifient déjà leurs clients au moyen du numéro de chaque particulier au Registre personnel central. Il conviendrait donc d'habiliter la banque centrale, l'autorité de surveillance financière ou un organisme analogue à collecter des informations précises sur les particuliers auprès des établissements de crédit hypothécaire et d'analyser l'évolution du marché innovant des crédits hypothécaires sous l'angle de la stabilité financière et de l'efficacité du marché. Cela ne devrait pas donner lieu à la divulgation de renseignements personnels sensibles, mais cela pourrait éventuellement servir à mettre en garde le grand public dans des situations où l'évolution du marché semble dériver. La mise en place d'un tel ensemble de données pourrait aussi faire progresser l'étude des marchés de capitaux et par là même permettre d'envisager en meilleure connaissance de cause une future réforme de l'imposition du capital (chapitre 1).

Encadré 4.2. **Recommandations pour la politique du logement**

Subventions directes et indirectes

- Augmenter l'impôt sur la propriété foncière bâtie pour les logements occupés par leur propriétaire afin de le rendre neutre par rapport à la valeur fiscale des intérêts déductibles. La possibilité de déduction au titre des intérêts étant de 33 %, le taux neutre de cet impôt devrait se situer à environ 1½ % de la valeur du bien. S'assurer que la réglementation permet aux établissements de crédit hypothécaire de proposer des produits dans le cadre desquels les impôts sur la propriété foncière bâtie et non bâtie sont acquittés automatiquement par le biais d'un mécanisme d'hypothèque rechargeable. En outre, il convient d'assujettir les détenteurs de parts de coopératives à l'impôt sur la propriété foncière bâtie, au moins pour la fraction de la valeur de leur appartement qui ne correspond pas à un emprunt dans le cadre de la coopérative.
- Mettre fin aux aides fiscales dont bénéficient les placements des fonds de pension dans l'immobilier locatif neuf du secteur privé, ainsi qu'à l'exonération fiscale du produit des placements réalisés par ces fonds dans des biens immobiliers acquis avant mars 1986 ainsi que du produit de leurs investissements immobiliers réalisés sous le régime des quotas des années 80 et 90, qui sont encore défiscalisés.
- Remplacer les subventions générales aux associations de logement par des aides ciblées en faveur des personnes considérées par les services sociaux des communes, ou d'une autre manière, comme ayant véritablement besoin d'une aide publique au logement. Accroître le rôle des communes dans l'attribution des logements. Du point de vue général des finances publiques, le fonds national pour la construction de logements devrait être intégré au budget de l'État de façon à ce que le financement de la construction, les mesures de lutte contre les ghettos et autres mesures analogues soient soumis au contrôle budgétaire public normal. En outre, le plafonnement des coûts de la construction dans le secteur du logement social devrait refléter les coûts des constructeurs les plus performants.
- Réexaminer le montant et le ciblage des allocations individuelles de logement afin de réduire le niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition que suppose leur retrait. Réformer le système en le reliant non plus aux loyers effectivement acquittés, mais au niveau approprié des loyers dans la région considérée.

Ouverture et flexibilité dans le logement locatif

- Laisser les bailleurs fixer librement les loyers aux conditions du marché dans le secteur locatif privé, en démantelant progressivement la réglementation actuelle. La révision en

Encadré 4.2. Recommandations pour la politique du logement (suite)

baisse du seuil de dépenses à partir duquel les loyers sont moins strictement encadrés, en cas de travaux de rénovation, serait un moyen de favoriser une transition en douceur.

- Faire en sorte que les loyers pratiqués dans le secteur du logement social reflètent mieux les différences en termes de qualité, d'emplacement et de demande.
- Supprimer la réglementation des prix applicable aux parts de coopératives de logement. Une telle mesure de libéralisation engendrerait des plus-values dont une partie, correspondant de manière identifiable aux aides publiques perçues au titre de la construction ou de la rénovation urbaine, pourrait être reversée à l'État et aux communes.

Réactivité de l'offre et évolutions du crédit hypothécaire dans le secteur des logements occupés par leur propriétaire

- Envisager de donner aux communes qui se développent une plus grande marge de manœuvre pour emprunter afin de financer les équipements sociaux requis lorsque de nouveaux terrains sont ouverts à la construction. Envisager des mécanismes comme les péages routiers de manière à mieux faire correspondre les dépenses d'infrastructure aux besoins. Les regroupements de communes dans la zone actuellement fragmentée qui entoure Copenhague pourraient aussi aider à concilier les points de vue en matière de zonage.
- Envisager d'habiliter la banque centrale, l'autorité de surveillance financière ou un organisme analogue à collecter des informations personnelles détaillées auprès des établissements de crédit hypothécaire et rapprocher ces informations des données sur les revenus et d'autres données individuelles provenant de Statistiques Danemark en vue de leur analyse. Cela faciliterait une évaluation plus précise de la stabilité financière et de l'efficacité du marché innovant du crédit hypothécaire.

Conclusion

Alors que le Danemark est doté de marchés assez flexibles, à bien des égards, pour ce qui est du travail et des produits, son marché du logement se caractérise au contraire par des subventions directes et indirectes considérables à tous les types de logement et par un secteur locatif fortement réglementé, qui entrave la mobilité et aboutit probablement à un décalage entre besoins de logement et utilisation des logements. Dans le dispositif actuel de la politique du logement, le contraste est frappant entre le bon fonctionnement du marché de l'accession à la propriété (favorisé par un marché hypothécaire largement libéralisé) et un marché du logement locatif fortement réglementé. Bien que la politique actuelle du logement soit souvent portée aux nues par ceux qui en bénéficient déjà (les bailleurs comme les propriétaires de logement qui assistent actuellement à une forte hausse des prix), la vie de ceux qui en sont exclus (ceux qui ont besoin de déménager pour trouver un emploi ou les jeunes ménages entrant pour la première fois sur le marché du logement) est inutilement compliquée par des mécanismes informels et parfois même par des dessous-de-table illégaux. En outre, les mesures prises dans ce domaine semblent avoir peu d'effets du point de vue de la distribution des revenus. Le Danemark aurait avantage à revoir de fond en comble son dispositif en matière de logement.

Notes

1. Dans les coopératives, le prix des parts est réglementé en fonction du patrimoine de l'association. La réglementation prévoit quatre méthodes d'estimation de ce patrimoine, même si le dispositif d'encadrement des loyers implique que le patrimoine soit moins élevé que sur un marché libre.
2. En 2007, après la mise en œuvre de la réforme de l'administration locale, la responsabilité de l'attribution d'un logement aux personnes âgées gravement handicapées sera transférée aux municipalités. La plupart des responsabilités des comtés dans le domaine de l'occupation physique des sols seront aussi transférées aux municipalités, même si les nouvelles régions seront responsables de la planification des zones rurales. Les municipalités au sein de la nouvelle structure municipale peuvent décider de transférer la tâche de construire et de gérer les logements sociaux pour les personnes âgées gravement handicapées aux nouvelles régions (voir ministère de l'Intérieur et de la Santé, 2005, pour plus de précisions sur les changements de responsabilités pour les missions ne relevant pas du logement).
3. Le manque à gagner fiscal dans le cadre du système précédent fondé sur l'imposition des loyers imputés s'élevait à 1.8 % du PIB en 1999. Si l'impôt sur la propriété foncière bâtie (introduit en 2000) avait été en vigueur en 1999, cette aide fiscale indirecte aurait été réduite d'un demi-point à 1.2 % du PIB (Conseil économique, 2001). Un règlement temporaire, introduit en 2000 parallèlement à l'impôt sur la propriété foncière bâtie, entraîne une réduction de l'impôt sur les logements achetés avant le 1^{er} juillet 1998 et pour les retraités. L'élimination progressive de ces mesures transitoires pourrait réduire davantage les moins-values de recettes fiscales, de 0.2-0.3 % du PIB. L'aide fiscale indirecte a donc été réduite en 2000 par l'introduction de l'impôt sur la propriété foncière bâtie. La diminution du taux obligataire moyen, qui est revenu d'environ 6 % en 1997 à 3-4 % en 2005, a contribué à réduire l'aide indirecte aux logements occupés par leur propriétaire, même si ce phénomène a été, dans une certaine mesure, contrebalancé par le gel des impôts décidé en 2001.
4. Voir ministère des Impôts (2006).
5. L'argument est le suivant : si les prix des logements sont supérieurs à leur valeur d'équilibre, une imposition des plus-values avec une compensation intégrale des pertes réduit les moins-values du propriétaire d'un logement qui a acheté son logement au prix fort s'il vend ce logement plus tard à un prix inférieur. De même, le propriétaire d'un logement qui a acheté son logement à un prix inférieur au prix d'équilibre vendra ultérieurement et enregistrera une plus-value. La valorisation du logement du propriétaire recule si l'on introduit une imposition des plus-values. Par conséquent, l'imposition des plus-values augmente le prix d'un logement lorsque le prix est élevé et elle le réduit lorsque le prix est déjà bas, autrement dit les prix deviennent plus instables.
6. À partir de septembre 2005, des sanctions ont été introduites (notamment des peines de prison) pour les personnes qui vendent une part de coopérative privée en enfreignant la réglementation sur le plafonnement des prix. Il est généralement admis que ces mesures ont réduit l'ampleur des dessous de table.
7. Estimations du ministère des Affaires sociales.
8. Pour les ménages sans enfants (et les titulaires d'une pension d'invalidité, qui relève du régime *boligsikring*), l'allocation de logement couvre tout au plus 15 % des dépenses de logement. En outre, elle est limitée à l'équivalent de 45 + 20 (x le nombre de personnes que compte le ménage) m². Cela implique une dégressivité des prestations pour les appartements d'une certaine taille. Sauf cas particuliers, les dépenses de logement sont plafonnées pour le calcul des prestations. Selon le nombre d'enfants, ce plafond varie entre 65 400 couronnes (8 770 euros) et 78 480 couronnes (10 520 euros) par an. L'allocation de logement peut s'élever au maximum à 34 536 couronnes (4 630 euros) par an pour les ménages sans enfants et au maximum à 43 170 couronnes (5 790 euros) pour les ménages avec quatre enfants ou plus. Les ménages qui touchent l'allocation du régime *boligsikring* sont tenus de financer eux-mêmes leurs dépenses de logement à hauteur d'au moins 19 700 couronnes (2 640 euros) par an. Tous les montants sont exprimés aux prix de 2005.
9. Voir www.dwp.gov.uk/housingbenefit/lha/
10. Bien qu'énoncé dans la législation de 1933, ce principe figurait déjà dans les statuts des associations de logement en 1918.
11. En vertu d'un accord conclu le 4 novembre 2005, l'excédent du service des prêts hypothécaires sur les loyers payés par l'administration centrale en 2005 et 2006 sera remboursé à hauteur de 50 % par des transferts de fonds en provenance du *Landsbyggefonden*. Cet accord politique prévoit également de mener une réflexion sur les moyens d'accroître l'autonomie financière du logement social, qui devrait être achevée d'ici le 1^{er} juillet 2006.

12. Les autorités locales affectent les subventions publiques aux nouveaux programmes de logements sociaux pour leur propre compte et pour celui de l'administration centrale. C'est donc la commune qui décide seule du nombre de logements à construire et de l'association qui se chargera de leur construction. Le marché doit obligatoirement faire l'objet d'un appel d'offres auquel peuvent participer toutes les associations de logement. La commune possède en outre une assez grande latitude pour fixer les conditions d'exécution des programmes immobiliers sur son territoire. En général, la construction de nouveaux logements est subordonnée aux dispositions d'un plan d'occupation des sols qui fixe les règles d'aménagement de l'espace communal.
13. Le plafonnement des coûts de construction est respectivement fixé à 17 000 couronnes (2 280 euros) et à 14 500 couronnes (1 940 euros) par m² pour les logements situés dans l'agglomération de Copenhague et dans les provinces (chiffres de 2004). Pour les logements sociaux destinés aux jeunes et pour ceux qui s'adressent aux personnes âgées, ce plafond est majoré de 3 000 couronnes (400 euros) par rapport aux limites indiquées.
14. Le programme de rénovation urbaine doit faire l'objet d'une évaluation en 2006.
15. L'une des caractéristiques injustifiées de cette exonération fiscale est qu'elle a sans doute contribué à limiter la flexibilité du marché locatif et à exclure les nouveaux venus de certains pans de ce segment, les fonds de pension ayant eu tendance à réserver des appartements à leurs propres adhérents.
16. Le gouvernement travaille actuellement à la simplification de la réglementation des loyers, même s'il n'a pas prévu, dans le cadre de ces travaux, de modifier les règles de calcul des loyers.
17. L'avantage pour l'occupant est égal à la différence entre le loyer non encadré estimé pour un appartement donné et le loyer effectivement payé. Le calcul du loyer non encadré estimé s'effectue à l'aide du modèle établi par l'administration fiscale danoise en 1999 pour les logements occupés par leur propriétaire. Ce modèle est une fonction de prix hédonique qui permet de calculer les prix sur le marché libre des logements occupés par leur propriétaire, en fonction des ventes effectivement réalisées de 1996 à 1999 et de nombreuses caractéristiques retenues pour chaque unité. Il est appliqué à tous les logements locatifs pour calculer le prix non encadré estimé. Le loyer non encadré est ensuite calculé en multipliant le prix obtenu par une estimation des coûts d'utilisation au Danemark (pour plus de détails, voir Munch et Svarer, 2002).
18. La méthode d'estimation des avantages *absolus* pour l'occupant a donné lieu à un débat entre les économistes danois (voir Sørensen, 2004, Kærgård et Andersen, 2004). Sørensen montre que si on calcule ces avantages en pourcentage du revenu disponible, ils diminuent à mesure que le revenu augmente.
19. Selon Ellingsen et Englund (2003), les avantages pour l'occupant d'un logement à loyer encadré sont souvent nettement plus réduits (souvent de plus de moitié) que ce qui ressortirait d'une simple comparaison du loyer encadré et du loyer libre estimé, lorsque l'on tient compte des réactions comportementales.
20. Des arguments d'efficacité ont été avancés pour défendre l'encadrement du marché locatif privé, comme la nécessité de protéger les locataires étant donné le pouvoir de négociation plus important dont dispose le propriétaire au moment de la fixation du loyer (en raison d'une concurrence imparfaite). Un argument plus récent, qualifié de « révisionniste », va dans le même sens, en se fondant sur l'hypothèse que les marchés du logement sont des marchés hétérogènes caractérisés par une information imparfaite. Sur ces marchés, les propriétaires rationnels peuvent mettre à profit leur position de force pour exiger un loyer supérieur aux coûts marginaux, ce qui induit l'arrivée de nouveaux entrants. Comme cela conduit probablement à un équilibre caractérisé par un nombre de logements vacants plus important que le niveau optimal, certaines formes de réglementation des loyers peuvent alors paraître justifiées (Arnott, 1995).
21. Les mouvements internes sont fréquents non seulement dans le parc locatif privé, mais aussi dans d'autres secteurs du marché du logement. D'après une étude récente du ministère des Affaires sociales, en 2003, les mouvements internes ont été plus nombreux dans le secteur des logements occupés par leur propriétaire que dans le secteur locatif privé. En matière de logement, les ménages semblent donc préférer les ajustements intrasectoriels, aussi bien en termes de mobilité verticale que pour faire face à l'évolution de leurs besoins.
22. Selon Oswald (1996), il existe dans nombre de pays et de régions une corrélation positive entre le taux de chômage et la proportion de propriétaires de logement, en raison du mécanisme selon lequel les propriétaires sont nettement moins mobiles que les locataires occupant un logement locatif du fait des coûts importants liés à l'achat et à la vente d'un logement. D'où un manque de flexibilité relative des propriétaires sur le marché du travail, ce qui signifie qu'une proportion élevée de logements en propriété donne lieu à un immobilisme de la main-d'œuvre, qui est

susceptible d'entraîner une progression du chômage structurel. D'après les estimations d'Oswald, les pays (ou régions) dont le pourcentage de propriétaires est supérieur aux autres de 10 points ont généralement un taux de chômage plus élevé de 2 points. Munch *et al.* (2005) ont pu étayer ce mécanisme dans une certaine mesure à l'aide de données cumulées concernant le Danemark, mais leur conclusion infirme néanmoins l'hypothèse d'Oswald. Cela tient au fait que l'effet d'entrave de la propriété à la propension à déménager pour des raisons professionnelles est largement compensé par le fait que ce mode d'occupation renforce les chances de trouver un emploi localement.

23. D'après Statistiques Danemark (EJEN6-serie in « Statistikbanken »), les prix des immeubles locatifs privés ont augmenté de 27 à 105 % selon le nombre de logements par bâtiment, au cours de la période 2000-04.
24. Les estimations indiquent qu'en moyenne, les loyers des logements sociaux sont inférieurs de 34 % (d'après les chiffres recueillis en 1999) à ceux pratiqués sur le marché (Jespersen et Munch, 2001b).
25. Étant donné que le loyer initial payé par les locataires (de 3.4 % actuellement) est ajusté en conséquence.
26. Dans une enquête où on leur demandait si elles avaient dû payer un dessous-de-table pour acquérir une part dans une coopérative, 2 % environ des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative (Erhvervs-og Byggestyrelsen, 2006).
27. La construction théorique qui sous-tend ce résultat réside dans un petit modèle structurel d'entreprises de construction qui n'ont pas d'influence sur les prix et cherchent à maximiser leurs bénéfices. Les estimations se fondent sur des données trimestrielles allant du 2^e trimestre de 1980 au 4^e trimestre de 1999, pour lesquelles on régresse le nombre de permis de construire délivrés sur les prix des logements, les coûts salariaux, les coûts d'investissement et la confiance des constructeurs (Swank *et al.*, 2002).
28. On estime néanmoins que le Danemark exerce un contrôle plus centralisé sur l'aménagement des zones urbaines que d'autres pays nordiques (Blucher, 2004).
29. Plusieurs de ces mesures concernent les propriétaires et les coopératives et facilitent notamment la construction d'appartements sur le toit des immeubles et la surélévation des bâtiments existants, ainsi que les conversions de locaux en habitations. D'autres permettent aux communes de transformer les logements familiaux pour personnes âgées ou handicapées en logements sociaux pour personnes âgées et simplifient les réglementations applicables au secteur de la construction. Le gouvernement a aussi proposé de numériser le processus de traitement des demandes de permis de construire au niveau des communes, afin d'accélérer les décisions et de les rendre plus transparentes. En outre, un site web sera créé qui fournira des informations pertinentes dans le domaine foncier et sur la réglementation de la construction.
30. Si un adulte célibataire avec deux enfants ou un étudiant emménage dans la commune, il en résultera un excédent net à court terme pour les finances municipales (KommuneInformation, 2003).
31. Cela reflète probablement le système de financement des municipalités danoises, selon lequel les autorités publiques locales négocient leur budget général avec l'administration centrale tout en étant libres de fixer les taux d'imposition locaux (sous réserve, pour l'heure, du gel des impôts).
32. Faute de mieux, une autre solution serait de mettre à contribution les nouveaux habitants pour financer les équipements sociaux requis.
33. Cette différence est directement liée au fait que pour les ménages en question le logement représente une part plus importante dans la consommation, le ratio prêt/valeur étant même légèrement inférieur pour les catégories à faibles revenus que pour les catégories à revenus élevés dans le cas des logements occupés par leur propriétaire.
34. Cette moyenne vaut pour les propriétaires de logement à faible revenu comme à revenu élevé, parce que si les premiers sont plus endettés, les seconds ont contracté une plus forte proportion d'emprunts à taux révisable.
35. Les indications données dans ce paragraphe reposent sur Nationalbanken (2005); elles ont été collectées dans le cadre d'une analyse de la stabilité financière.

Bibliographie

- Arnott, R. (1995), « Time for Revisionism on Rent Control », *Journal of Economic Perspectives*, 9, 99-120.
- Banque centrale européenne (2003), Rapport « S », mars 2003.
- Baunkjaer, CF. (2004), « Housing Taxation », in M. Lujanen (s.l.d.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Conseil des ministres des pays nordiques.
- Blucher, G. (2004), « Physical Planning », in M. Lujanen (s.l.d.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Conseil des ministres des pays nordiques.
- Boligselskabernes Landsforening (2004), « Ledige Almene Boliger og Årsager Hertil » (Les phénomènes des logements sociaux vacants et ses causes), octobre.
- Commission des affaires sociales (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* (L'avenir de la protection sociale – Notre choix), janvier, www.velfaerd.dk.
- Conseil économique (2001), *Danish Economy, Spring 2001*, Copenhague.
- Conseil économique (2005), *Danish Economy, Autumn 2005*, Copenhague.
- Ellingsen, T. et P. Englund (2003), « Rent Regulation: An Introduction », *Swedish Economic Policy Review*, 10, 3-9.
- Erhvervs-og Byggestyrelsen (2006), « Analse af andelsboligsektorens rolle på boligmarkedet » (Une analyse du rôle des coopératives sur le marché du logement), Copenhague.
- Frankel, A.J. Gyntelberg, K. Kjeldsen et M. Persson (2004), « Le marché hypothécaire danois », *Rapport trimestriel de la BRI*, mars.
- Fuest, C., B. Huber et S.B. Nielsen (2004), « Capital Gains Taxation and House Price Fluctuations », *Working Paper n° 16-2004*, Département de l'économie, École de commerce de Copenhague.
- Glaeser, E. L., J. Gyourko et R.E. Saks (2005), « Why Have Housing Prices Gone Up? », *Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper*, n° 2061.
- Institut danois de recherche sur le bâtiment (2005), « Den Sociale og Etniske Udvikling i Almene Boligafdelinger » (Évolution sociale et ethnique dans les associations de logement), Rapport n° 2005:10.
- Jespersen, S. et J.R. Munch (2001a), « Hvem har Glæde av Huslejereguleringen? » (Qui bénéficie de la réglementation des loyers?), *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 139 (2001), 258-277.
- Jespersen, S. et J.R. Munch (2001b), « Hvem har Glæde av Huslejereguleringen? » (Qui bénéficie de la réglementation des loyers?), *Document de travail 2001 :4*, Conseil économique, Copenhague.
- Karlberg, B. et A. Victorin (2004), « Housing Tenures in the Nordic Countries », dans M. Lujanen (éd.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Conseil des ministres des pays nordiques.
- Kjeldsen, K. (2004), « Mortgage Credit in the USA and Denmark », *Nationalbanken Monetary Review*, 2004/2.
- KommuneInformation (2003), « Håndbog om Støttet Boligbyggeri » (Manuel de l'investissement aidé dans le logement résidentiel), Copenhague.
- Konkurrencestyrelsen (2005), « Konkurrenceredegørelse 2005 » (Rapport sur la concurrence 2005), Copenhague.
- Kærgård, N. et P. Andersen (2004), « Replik » (Réponse), *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 142, p. 189-193.
- Lind, H. (2001), « Rent Regulation: A Comparative and Conceptual Analysis », *European Journal of Housing Policy*, 1, p. 41-57.
- Lind, H. (2003), « Rent Regulation and New Construction: With a Focus on Sweden 1995-2001 », *Swedish Economic Policy Review*, 10, p. 135-167.
- Lujanen, M. (2004), « Various forms of financial support » in M. Lujanen (s.l.d.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Conseil des ministres des pays nordiques.
- Lunde, J. (2002), « Den nødvendige boligreform – en skitse » (La nécessaire réforme du logement – une esquisse), *Samfundsøkonomen*, 2002 :1, p. 49-55.
- Lunde, J. (2004), « Lack of balance in after-tax returns – lack of tenure neutrality. The Danish case », *Working paper 2004-3*, École de commerce de Copenhague.

- Meen, G. (2002), « The Time-Series Behaviour of House Prices: A Transatlantic Divide », *Journal of Housing Economics*, 11, p. 1-23.
- Mercer Oliver Wyman (2003), « Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets », octobre.
- Ministère de l'Économie et des Entreprises (2002), « Flere boliger – Vækst og fornyelse på boligmarkedet » (Plus de logements – Croissance et renouvellement sur le marché du logement), août, Copenhague.
- Ministère de l'Environnement (2002), « Spatial planning in Denmark », Copenhague.
- Ministère des Finances (2004a), « Fordeling og incitamenter » (Distribution et incitations), Copenhague.
- Ministère des Finances (2004b), « En Enklere Hverdag for Borgere og Virksomheder » (Simplifier la vie des citoyens et des entreprises), Copenhague.
- Ministère des Finances (2005), « Økonomisk Redegørelse » (Étude économique), décembre 2005, Copenhague.
- Ministère de l'Intérieur et de la Santé (2005), « Kommunalreformen – Kort foralt » (Aperçu de la réforme des communes), décembre, Copenhague.
- Ministère des Affaires sociales (2005), « Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler og indsatsen mod ghettoisering » (Accord politique sur l'utilisation future des financements coopératifs), Accord politique du 4 novembre 2005, Copenhague.
- Ministère des Impôts (2005), « Ejendomsværdiskat » (L'impôt sur la propriété foncière bâtie), www.skm.dk/ta/_statistik/skatter_og_afgifter/660.html?rel
- Ministère des Impôts (2006), *Ejendomsværdiskat, grundskyld, kommunale udligningsordninger og indkomstskatter for boliger* (L'impôt sur la propriété foncière bâtie, l'impôt sur la propriété foncière non bâtie, la taxe de péréquation communale et l'impôt sur le revenu pour les propriétaires de logement), à paraître.
- Moody's Investors Service (2002), « Danish Mortgage Bonds: Highly Secure Financial Instruments », Commentaire spécial.
- Munch, J.R. et M. Svarer (2002), « Rent Control and Tenancy Duration », *Journal of Urban Economics*, 52, p. 542-560.
- Munch, J.R., M. Rosholm et M. Svarer (2005), « Are Homeowners Really More Unemployed? », document de travail non publié, Université de Copenhague.
- Nationalbanken (2005), « Financial Stability 2005 ».
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000a), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000b), *La réforme de la réglementation au Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Prestations et salaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, OCDE, Paris.
- Office statistique de Finlande (2005), *Construction and Housing Yearbook*.
- Oswald, A. (1996), « A Conjecture of the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part I », *Warwick University Economic Research Paper*, n° 475.
- Programbestyrelsen (2005), « Programbetyrelsens strategi mot ghettoisering – Strategi 2005-2008 » (La stratégie du programme contre la ghettoisation 2005-2008), novembre 2005, Copenhague.

- Regeringen (2004), « Regeringens Strategi mod Ghettoisering » (La stratégie nationale de lutte contre la ghettoisation), mai 2004, Copenhague.
- Regeringen (2005), « En ny Chance til Alle » (Une nouvelle chance pour tous), mai, Copenhague.
- RICS (2005), « European Housing Review 2005 », par Micheal Ball, RICS.
- Skifter Andersen, H. (2002), « Erfaringer med Boligmarkedet og Boligpolitikken i Andre Lande » (Le marché et la politique du logement d'autres pays), *Samfundsøkonomen* n^o 1-2002, p. 12-20.
- Skifter Andersen, H. (2005), « Segregationen på Boligmarkedet – Kan den Påvirkes? » (Ségrégation sur le marché du logement – Comment y remédier?), Institut danois de recherche sur le bâtiment, document interne.
- Sørensen, C. (2004), « Boligmarkedet – Skævt og Ineffektivt – en Metodologisk Kritik » (Le marché du logement – Distorsions et inefficiences – une critique méthodologique), *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 142, p. 179-189.
- Statistiques du logement dans l'Union européenne (2002), <http://international.vrom.nl/Docs/internationaal/housingStats2002.pdf>
- Svarer, M., M. Rosholm et J.R. Munch (2005), « Rent Control and Unemployment Duration », *Journal of Public Economics*, 89, p. 2165-81.
- Swank, J., K. Kakes et A.F. Tieman (2002), « The Housing Ladder, Taxation, and Borrowing Constraints », De Nederlandsche Bank, document interne.
- Turner, B. et S. Malpezzi (2003), « A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control », *Swedish Economic Policy Review*, 10, p. 11-56.

ANNEXE 4.A1

Bilan des réformes de la politique du logement

La dernière analyse détaillée des politiques du logement remonte à l'Étude de 1998/99. Le tableau ci-dessous reprend les recommandations formulées à l'époque et celle qui sont venues s'y ajouter par la suite, et passe en revue les mesures prises par les pouvoirs publics depuis 1998. Les nouvelles recommandations résultant de la présente Étude sont énumérées dans l'encadré 4.2.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Démanteler la réglementation des loyers et étendre les droits de propriété pour favoriser la mobilité et l'entretien	
Supprimer le contrôle des loyers sur le marché locatif privé en laissant les loyers refléter les différences sous-jacentes en termes de qualité et de préférences, afin de favoriser l'entretien et l'amélioration du confort.	Le loyer des appartements de type penthouse peut être fixé librement, même si la réglementation continue de s'appliquer au reste de l'immeuble. Pour stimuler la construction de nouveaux logements locatifs privés destinés aux catégories à revenu moyen, les fonds de pension et les investisseurs privés peuvent obtenir des subventions dans le cadre d'un système d'appel d'offres. Les loyers de ces logements pourra être fixé librement.
<i>Étude 2002.</i> Taxer toute rente économique induite dont bénéficient les bailleurs du fait de la hausse des prix des logements.	Pas de mesures.
<i>Étude 2002.</i> Instituer un impôt immobilier sur les logements locatifs.	Pas de mesures.
Modifier la réglementation des loyers dans le secteur social afin d'éliminer les écarts de loyer injustifiés entre logements d'une même génération et entre logements d'époques différentes.	Un nouveau système de financement introduit en 1999 prévoit qu'en cas d'excédent des paiements de loyer par rapport aux paiements hypothécaires, la différence peut être versée à un fonds qui doit servir à remplacer les subventions publiques à la construction de logements sociaux. À la longue, cela devrait permettre d'atténuer les écarts de loyer. La modification éventuelle du régime d'encadrement des loyers sera mise à l'étude dans le cadre d'une réflexion plus générale sur le secteur du logement social qui doit être conduite courant 2006.
Étendre les droits de propriété dans le logement social et le logement coopératif en autorisant la libre négociation des parts, afin d'égaliser les conditions de la concurrence avec le secteur des logements occupés par leur propriétaire pour les résidents situés dans toutes les tranches de revenu.	Pas de mesure en ce qui concerne le plafonnement des prix des parts. Depuis le 1 ^{er} février 2005, les parts de coopérative peuvent être utilisées pour garantir des emprunts.
<i>Étude 2002.</i> Permettre aux locataires du parc social de faire l'acquisition de leur logement.	Pendant une période d'essai de trois ans ayant débuté le 1 ^{er} juillet 2004, les communes et les bailleurs sociaux peuvent demander à faire bénéficier leurs locataires du droit d'acquérir leur logement. Depuis le 1 ^{er} janvier 2006, cette mesure est devenue automatique dans les zones urbaines défavorisées.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
<p><i>Étude 1999/2000.</i> Clarifier les structures de gouvernance dans le secteur du logement social. Élaborer une stratégie pour remédier à l'accumulation attendue de richesse dans ce secteur, afin d'éviter les effets de verrouillage du capital et un surinvestissement dans le logement.</p>	<p>Les fonds accumulés dans le secteur social sont affectés à la rénovation et à l'amélioration du parc de logements existant et ils vont aussi désormais servir à remplacer une partie des aides publiques auparavant accordées par l'administration centrale. Ces fonds ont servi à financer plusieurs initiatives gouvernementales dans le secteur social, telles que travaux de rénovation et de construction, et mesures visant à résorber les ghettos. Une réflexion plus large sur les moyens de renforcer l'indépendance financière du logement social sera menée courant 2006.</p>
<p>Poursuivre la réforme des systèmes d'imposition et de transferts afin d'améliorer l'affectation des ressources et l'équité</p>	
<p>Rééquilibrer les impôts et les subventions implicites aux logements occupés par leur propriétaire afin d'assurer la neutralité du traitement fiscal de ces investissements par rapport aux placements financiers.</p>	<p>Pas de mesures.</p>
<p>Unifier le traitement fiscal des logements occupés par leur propriétaire et celui des logements sociaux et coopératifs, avec une extension de l'impôt sur la propriété à ces deux secteurs et un ajustement des subventions directes afin de rétablir les parités passées si on le juge souhaitable.</p>	<p>Pas de mesures.</p>
<p>Supprimer progressivement les subventions à l'« objet » car elles ne semblent plus justifiées. Concentrer les autres mesures de soutien sur les aides individuelles.</p>	<p>Pas de mesures.</p>
<p>Réévaluer l'allocation de logement pour la rendre moins sensible aux hausses de loyers sur le marché locatif privé, renforcer son effet redistributif et réduire les contre-incitations à travailler et à épargner. <i>Étude 2002.</i> Aligner l'allocation de logement des retraités sur celle des autres catégories.</p>	<p>Le régime des allocations de logement a fait l'objet d'une vaste réforme entre 2000 et 2003. Une modification mineure des allocations destinées aux jeunes de 17 à 23 ans vivant avec leurs parents a été mise en œuvre récemment.</p>
<p>Améliorer les mécanismes de maîtrise des coûts des projets de rénovation urbaine, notamment en exigeant des propriétaires et des locataires une participation financière marginale plus élevée.</p>	<p>Une réforme du programme de rénovation urbaine adoptée en 2004 s'est traduite par un allègement de la réglementation, une réduction des aides publiques et une augmentation de la participation financière marginale des propriétaires privés et des fonds.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Éliminer le traitement fiscal préférentiel et les autres aides dont bénéficie le logement coopératif.</p>	<p>Pas de mesures.</p>
<p><i>Étude 2003.</i> Modifier le gel des impôts afin de laisser la valeur fiscale des logements évoluer en fonction des prix de l'immobilier.</p>	<p>Depuis le gel des impôts, l'impôt sur la propriété foncière bâtie est plafonné à un niveau nominal, de telle sorte qu'il ne peut pas augmenter même si la valeur foncière des logements augmente. Une baisse de la valeur foncière le ferait diminuer proportionnellement, mais en cas de hausses ultérieures, il ne pourrait dépasser le niveau correspondant à la valeur du bien imposable au 1^{er} janvier 2001 majorée de 5 % ou à sa valeur au 1^{er} janvier 2002, si celle-ci est plus basse. L'impôt foncier sur la propriété non bâtie que prélèvent les communes et les comtés n'est pas plafonné en termes nominaux, mais son taux moyen ne peut pas dépasser le niveau atteint en 2002.</p>
<p>Modifier le système fiscal pour réduire la contribution du marché du logement à l'instabilité macroéconomique</p>	
<p>Aligner l'imposition du revenu immobilier sur celle du revenu des placements financiers, tant en valeur nominale qu'en termes de plus ou moins-values latentes, de manière à associer l'État aux gains et aux pertes en capital, afin d'atténuer les fluctuations du patrimoine des ménages.</p>	<p>Les impôts sur le revenu ont été réduits en 2004, ce qui a fait baisser les taux marginaux pour les revenus moyens.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Taxer les plus-values produites par la dissolution des coopératives de logement, et ajuster les prix d'acquisition sur ceux en vigueur pour les logements neufs coopératifs ou occupés par leur propriétaire.</p>	<p>Les possibilités de dissolution des coopératives de logement par la vente de leurs actifs à des investisseurs extérieurs (en réalisant au passage les plus-values) ont été limitées par de nouvelles dispositions adoptées en juin 2005, qui interdisent désormais de vendre toute propriété appartenant à une coopérative dans les cinq années suivant son acquisition.</p>
<p>Poursuivre le processus de décentralisation</p>	
<p>Envisager une décentralisation complète de la politique du logement, ce qui obligera les municipalités à évaluer les dépenses de logement en regard des autres priorités.</p>	<p>À partir de 2007, la part des coûts de construction des nouveaux logements sociaux qui incombe directement aux communes devrait passer de son niveau actuel de 7 % à 14 %. Les communes seront donc davantage confrontées à la nécessité d'évaluer les dépenses de logement en regard des autres dépenses municipales.</p>

ANNEXE 4.A2

La politique danoise du logement dans une perspective historique

Les structures et les instruments actuels de la politique du logement ont été mis en place au début des années 1980, mais le contenu de cette politique a néanmoins fluctué au fil des ans, en fonction des priorités macroéconomiques, budgétaires et sociales et de leur articulation (OCDE, 1999).

1966-74 : l'échec d'une politique axée sur le marché

- Le train de mesures adopté en 1966 visait à supprimer l'encadrement des loyers dans le secteur social et dans le secteur privé moyennant le relèvement progressif des loyers jusqu'aux niveaux du marché, des transferts de l'État pour couvrir l'intégralité des charges d'intérêt au-delà d'un certain taux dans le parc social, le versement d'allocations individuelles de logement, le doublement du taux de rendement utilisé pour les loyers imputés et la possibilité de convertir les logements locatifs privés en copropriétés (appartements occupés par leur propriétaire).

1975-82 : la lutte contre une forte inflation et des taux d'intérêt élevés

- L'accélération de l'inflation et la hausse des taux d'intérêt ayant rendu politiquement impossible la libéralisation des loyers (telle que prévue par les mesures de 1966), un nouveau train de réformes adopté en 1975 a introduit le principe de la fixation des loyers en fonction des coûts aussi bien dans le secteur social que dans le secteur privé. C'est également à cette époque que les échanges de logements entre locataires ont été légalisés.
- La subvention au logement social a été étalée sur une période de quatre ans, avec prise en charge intégrale par l'État des charges d'emprunt au-dessus d'un taux de 6½ pour cent; il était prévu de supprimer progressivement cette aide par la suite.
- La valeur des loyers imputés, révisée à la baisse une première fois, a été de nouveau réduite en 1978.
- En 1976, la possibilité pour les locataires du secteur privé d'acquérir leur logement en copropriété a été limitée aux locations au-dessus d'une certaine norme et il est également devenu possible de convertir des logements locatifs privés en logements coopératifs
- Suite au retrait progressif des aides annoncé en 1975, la construction de logements sociaux a diminué et, en 1979, les pouvoirs publics ont décidé de plafonner la hausse

annuelle des loyers pratiqués dans ce secteur aux trois quarts du taux d'inflation sur l'année. Cette mesure s'est accompagnée du versement d'allocations individuelles de logement aux retraités. À partir de 1982, la construction de logements dans tous les secteurs du marché, ainsi que les investissements en structures des entreprises ont été financés par des obligations indexées. Les subventions accordées au logement social et coopératif ont été modifiées en conséquence.

1985-89 : des remèdes contre la surchauffe sur le marché du logement

- Le régime des loyers imputés a de nouveau été modifié en 1985, le taux utilisé étant fixé à 2.5 % (et 7.5 % au-dessus d'un certain seuil). En outre, suite à la réforme fiscale de 1987, le taux d'imposition marginale sur les dépenses en capital a été ramené aux environs de 52 %, ce qui équivalait, pour les contribuables dont le taux marginal d'imposition était auparavant supérieur à 70 %, à un doublement des taux d'intérêt après impôt. Parmi les principales mesures adoptées dans le cadre de la politique de rigueur introduite en 1987 (*kartoffelkuren*) figuraient une surtaxe de 20 % sur l'endettement des consommateurs et une stricte réglementation du marché hypothécaire.

1990-94 : la réactivation du marché du logement

- Les loyers des logements privés mis en location après 1991 ont été libéralisés.
- Après la longue période de dépression que venait de traverser le marché du logement, il a été décidé d'augmenter le quota annuel d'investissements prévu dans le cadre du programme de rénovation urbaine, qui est ainsi passé à plus de 3 milliards de couronnes en 1993, soit un doublement par rapport à la fin des années 1980. À cet effort est venu s'ajouter un programme quadriennal (1991-94), généreusement doté, de subventions publiques pour l'entretien et la rénovation du parc locatif.
- En 1994, la réglementation des loyers a été modifiée et les charges d'entretien ont été augmentées afin de résorber le retard pris dans la réfection du parc locatif ancien.
- En 1994, la responsabilité des décisions concernant la construction des logements sociaux a été transférée de l'administration centrale aux communes.
- La réforme fiscale de 1994-98 s'est traduite par un nouvel abaissement des taux marginaux d'imposition sur les revenus du capital, la valeur fiscale des paiements d'intérêts déductibles étant alors ramenée à environ 46 %. En conséquence, la valeur des loyers imputés a été abaissée à 2 % (6 % au-dessus d'un certain seuil) pour compenser la moindre valeur fiscale des intérêts déductibles et les effets de capitalisation sur les prix des logements.

1995-2005 : quelques pas sur la voie d'une moindre interventionniste

- Depuis 1997, les propriétaires de logements situés dans les communes appliquant la loi relative à la réglementation du logement sont autorisés à fixer leurs loyers en fonction de la «valeur du logement loué» (*det lejedes værdi*) dès lors qu'ils y ont réalisé de gros travaux d'amélioration. Cette mesure devrait permettre de faire remonter les loyers vers leur niveau d'équilibre sur le marché.
- La réforme fiscale de 1998-2002 (*pinsepakken*) a de nouveau réduit la valeur fiscale des intérêts déductibles, laquelle est passée d'un taux maximum d'environ 46 % en 1998 à 33 % en 2002, le but étant de faire baisser les taux marginaux d'imposition de manière à accroître l'épargne privée. Par ailleurs, la taxe sur les loyers imputés, très impopulaire, a

été supprimée en 2000, mais elle a été ensuite remplacée par un impôt foncier. Toutefois, en 2002, le gouvernement a décidé de geler les impôts, de telle sorte que les impôts fonciers ont été plafonnés à un niveau nominal et que la hausse de la valeur des terrains et des logements ne peut pas les faire augmenter.

- Depuis 2002, les fonds de pension et les compagnies d'assurance payent un impôt de 15 % sur le produit de leurs placements dans le secteur locatif privé, alors que le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés est actuellement de 28 %, cela afin d'encourager les investissements locatifs.
- En 2004, une réforme a été mise en œuvre dans le cadre du plan de rénovation urbaine, qui a permis d'alléger la réglementation, de réduire les aides publiques et d'augmenter la part de financement à la charge des propriétaires privés et des fonds.
- Depuis 2004, les propriétaires d'appartements neufs situés en dernier étage peuvent aligner leurs loyers sur ceux du marché même si ces appartements se situent dans des immeubles locatifs auxquels s'applique par ailleurs la réglementation des loyers.
- Depuis juin 2004, et pendant une période d'essai de trois ans, les locataires de logements sociaux sont autorisés à faire l'acquisition de leur logement, le but étant de développer l'accession à la propriété dans ce secteur du marché du logement.
- À compter de juin 2005, il est devenu possible d'utiliser une part détenue dans une coopérative comme garantie pour contracter un emprunt.

ANNEXE 4.A3

*Les associations de logement***Structures et organisation**

Le Danemark compte environ 760 associations de logement (*almene boligforeninger*) qui sont chargées de fournir des logements sociaux sous la supervision des communes. Concrètement, ces services sont assurés par les sections locales membres des associations¹. On dénombre environ 7 400 sections qui administrent au total 492 000 logements (pour la plupart des appartements) dont elles sont également propriétaires.

L'essentiel des décisions concernant l'offre de logements dans les différentes sections sont prises au sein des associations. L'*assemblée* décide des acquisitions, des ventes et des transformations physiques des bâtiments, et elle met en œuvre les nouveaux programmes de construction (en accord avec la commune), tandis que le *conseil d'administration* se charge de la gestion courante, y compris au niveau des sections. Outre les questions budgétaires et la comptabilité, c'est également lui qui est responsable de la détermination des loyers. Les locataires des sections locales disposent de la majorité à l'assemblée et au conseil de l'association. De plus, chaque section membre possède son propre conseil d'administration désigné par les locataires. Dans le cadre de leur fonction de supervision, les communes approuvent toutes les décisions importantes des associations de logement.

Les associations de logement sont des organismes sans but lucratif et les sections locales sont en principe indépendantes les unes des autres en ce qui concerne la propriété des logements et la fixation des loyers. Elles sont donc censées équilibrer leurs recettes et leurs dépenses, afin que la faillite de l'une d'elles ne puisse affecter l'association ni les autres sections. Au sein des sections, les loyers sont déterminés sur la base d'un *principe d'équilibre*, ce qui signifie qu'ils doivent couvrir les coûts. Cette disposition est considérée comme un signe important de l'influence des locataires puisque ce sont eux seuls qui décident des investissements et des opérations courantes, et qu'ils assument personnellement les conséquences financières de leurs décisions. Bien que le principe d'équilibre ait pour but d'assurer l'indépendance de chaque organisme, une certaine redistribution s'opère néanmoins entre les sections (redistribution interne) et entre les associations (redistribution externe) (Karlberg et Victorin, 2004)².

Les fonds coopératifs

En 1999, un nouveau système de financement mis en place pour le logement social a dissocié les loyers payés par les locataires des paiements hypothécaires, y compris après amortissement. C'est ainsi qu'une fois le prêt hypothécaire remboursé, les loyers sont versés à différents fonds coopératifs. Les excédents de trésorerie accumulés par chaque association de logement font partie des fonds (*dispositionsfond*) utilisables pour des travaux d'amélioration, de conversion, de reconstruction, etc. En vertu de ce nouveau système de financement, 50 % des excédents de trésorerie doivent être transférés au *Landsbyggefonden*. Pour les logements construits après 1998, la proportion est des deux tiers, dont 50 % sont ensuite reversés au *Nybyggerifonden* en vue de financer la construction de nouveaux logements sociaux. Les associations de logement ont un droit de tirage de 60 % sur les transferts au *Landsbyggefonden*, qu'elles peuvent mettre à profit pour l'amélioration des bâtiments gérés par les sections.

En 2005, les recettes totales du *Landsbyggefonden* se sont élevées à environ 500 millions de couronnes, à l'exclusion des droits de tirage, dont 260 millions au titre des prêts amortis. La même année, les dépenses du fonds se sont montées à environ 800 millions de couronnes, dont 200 millions ont été utilisés pour venir en aide à des associations de logement en difficulté financière, 300 millions pour divers dispositifs d'aide au paiement des loyers, et 300 millions pour financer des travaux d'amélioration et d'entretien des bâtiments. Les aides aux locataires sont appelées à disparaître, mais les mesures de soutien en faveur des associations en difficulté devraient en revanche être maintenues. On estime que les recettes liées à l'amortissement des prêts se monteront à 1.5 milliard de couronnes en 2010, et à 3 milliards en 2020 (aux prix de 2006).

Compte tenu de l'augmentation prévue des recettes dans les années à venir, un accord politique conclu le 4 novembre 2005 prévoit d'utiliser les ressources du *Landsbyggefonden* pour rembourser 50 % des aides publiques affectées à la construction de logements sociaux en 2005 et 2006, afin de réduire la charge pour le budget de l'État (ministère des Affaires sociales, 2005)³. Alors que la part des communes dans le financement des nouveaux programmes de logements sociaux devait passer à 14 % en 2006 (soit son niveau d'avant 2001), l'accord prévoit qu'elle sera maintenue à son niveau actuel de 7 % jusqu'en 2006. De plus, le plafond d'investissement du *Landsbyggefonden* doit être relevé de 40 %, à 2.1 milliards de couronnes en 2006, afin d'améliorer l'état du parc social et d'attirer de nouveaux locataires, en particulier dans les sections où les bâtiments sont dégradés. Pour lutter contre la ségrégation et la concentration géographique des groupes défavorisés, l'accord politique propose plusieurs initiatives : mobiliser les ressources du *Landsbyggefonden* pour mener des actions de prévention, réduire les loyers dans les quartiers en difficulté, vendre des logements pour favoriser la mixité sociale et distribuer des aides financières pour couvrir les frais de déménagement ; renforcer le droit des communes de réquisitionner les logements vacants afin de modifier la composition des résidents ; étendre le droit de démolition pour améliorer le cadre de vie ; accroître les possibilités de location aux entreprises commerciales locales ; création d'un site Internet dédié aux associations de logement afin de renforcer l'information et la transparence et d'attirer de nouveaux locataires. Enfin, il est prévu qu'une réflexion sur le rôle futur des associations de logement et sur la façon d'utiliser les fonds pour renforcer l'autonomie financière du secteur dans l'avenir sera conduite par un groupe de travail interministériel qui doit remettre son rapport le 1^{er} juillet 2006.

Notes

1. Les logements sociaux destinés aux personnes âgées peuvent également être gérés par les communes, les comtés ou des organismes indépendants.
2. S'agissant des recettes d'exploitation, la *redistribution interne* peut s'opérer par le biais d'une nouvelle répartition entre sections de la part des loyers qui doit couvrir les frais administratifs au sein de l'association. Les possibilités sont plus limitées, en revanche, pour ce qui est de modifier la répartition interne de l'épargne. À cet égard, la redistribution entre sections peut surtout avoir lieu par l'intermédiaire de l'emprunt, par le recours au *dispositionsfond* ou encore par la réaffectation d'un excédent apparu au sein de l'association. La *redistribution externe* est possible au travers du *Landsbyggefonden*.
3. Cet accord politique s'inscrit dans le prolongement de l'accord de 2002 sur le *Landsbyggefonden*, qui prévoyait que le fonds pouvait contribuer à la rénovation et à l'amélioration des bâtiments dégradés dans la limite d'un plafond d'investissement annuel de 1.5 milliard de couronnes sur la période 2003-05.

ANNEXE 4.A4

Évolution de la réglementation des loyers au Danemark

Le système actuel d'encadrement des loyers trouve son origine dans une réorientation de la politique du logement opérée au milieu des années 60 en vue d'aligner les loyers du secteur privé et du secteur social sur les prix d'équilibre du marché au cours de la période 1967-74. A l'époque, toutefois, le plan n'avait pas prévu la flambée d'inflation qui allait se produire au début des années 70, et il n'a pas été ajusté en conséquence. En 1974, le niveau des loyers – alors à peu près identique en termes réels à ce qu'il était en 1967 – était donc encore très éloigné des niveaux d'équilibre du marché, et on n'a pas cherché à poursuivre l'effort d'ajustement (OCDE, 1999).

Conformément à la loi sur les locations (*Lejeloven*), les loyers doivent correspondre aux niveaux d'équilibre du marché et ils sont calculés en fonction de la «valeur du logement loué» (*det lejedes værdi*), ce qui signifie que les ajustements sont opérés par comparaison avec des locations analogues en ce qui concerne l'emplacement, le type, la taille, la qualité et l'équipement du logement¹. À cette première règle de base est venue s'en ajouter une autre en 1975, avec l'adoption de la loi sur le logement (*Boligreguleringsloven*), qui prévoit quant à elle que les loyers doivent être fondés sur les coûts (la totalité des coûts, impôts fonciers compris, ainsi qu'une charge de montant prédéterminé pour couvrir les frais d'entretien). Ce nouveau système s'est traduit par une hausse des loyers de près de 30 % en termes réels au cours de l'année qui a suivi son adoption. À l'heure actuelle, environ 87 % du parc locatif se trouvent dans des communes qui appliquent la loi sur le logement (tableau 4.A4.1).

En vertu de la loi sur le logement, les propriétaires sont autorisés à répercuter la totalité des coûts d'exploitation ainsi qu'une charge prédéterminée pour couvrir les frais d'entretien et les améliorations². La charge récupérable au titre de l'entretien a été limitée à 7 % de la valeur nominale non ajustée de la propriété sur la base de l'évaluation fiscale de 1973 pour les bâtiments construits avant 1964. Pour les bâtiments construits entre 1974 et 1991, elle est égale à 14 % de la valeur de la construction, ce qui annule en pratique l'effet de la réglementation. Dans ces immeubles, les loyers semblent donc être au même niveau que s'ils étaient déterminés par le jeu de l'offre et de la demande, comme c'est le cas pour les logements construits à partir de 1992 (OCDE, 1999). Pour les logements datant de la période 1974-91, la charge pour frais d'entretien est comprise entre 8 % et 12 % de la valeur de la construction. Dans la mesure où d'autres éléments ont été pris en compte dans le calcul des coûts servant de base aux loyers (notamment un relèvement de près de 50 % des charges prescrites pour l'entretien futur), les loyers dans le secteur locatif privé ont

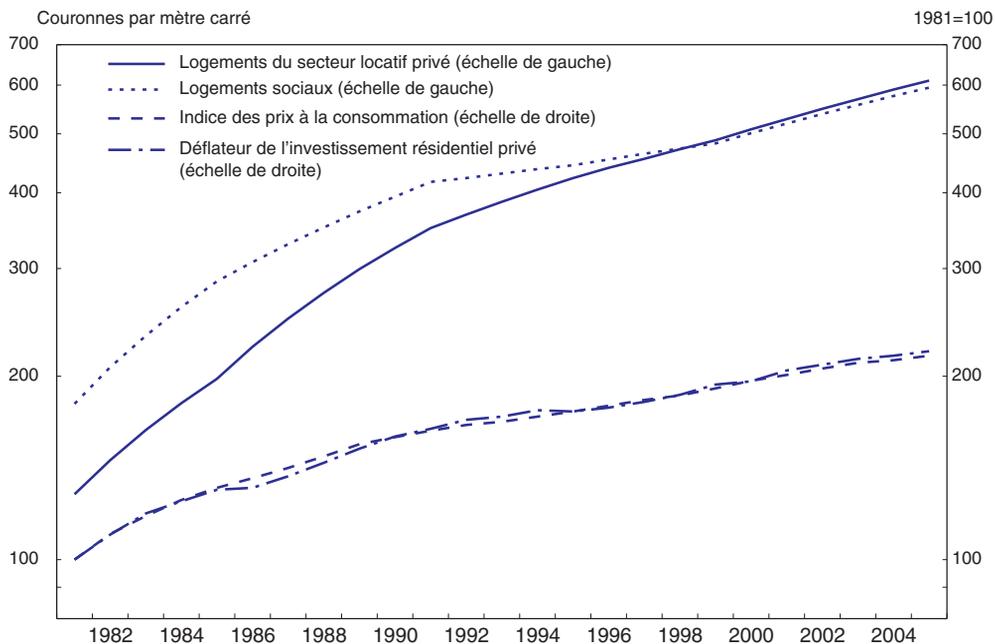
Tableau 4.A4.1. **Nombre de locations privées relevant des différents régimes de réglementation**

Parc de logements au début de 2003

	Loi sur le logement (<i>Boligreguleringsloven</i>)	Loi sur les locations (<i>Lejeloven</i>)
Loyer fondé sur les coûts		
– grands immeubles construits avant 1964	142 700	
– grands immeubles construits entre 1964 et 1991	48 700	
Loyer fondé sur la valeur du logement loué¹		
– petits immeubles (7 appartements ou moins) ²	142 000	
– biens immobiliers loués avant 1992		52 700
– conversions au sens du paragraphe 5.2	12 500	
– logements 80 %	3 500	
Loyer libre		
– biens immobiliers loués après 1991	17 400	2 500
– logements sous régime commercial au 31 décembre 1991	2 000	
Total	368 800	55 200

1. La valeur du logement loué est fonction du loyer moyen payé dans la région compte tenu de l'emplacement, du type, de la taille, de la qualité et de l'équipement du bien, ainsi que de son état d'entretien.
2. Le loyer est fonction de la valeur du logement loué, mais comme la comparaison est faite uniquement avec les grands immeubles soumis à la loi sur la réglementation du logement, il a en fait pour référence des loyers fondés sur les coûts.

Source : Données communiquées par le ministère des Affaires sociales.

Graphique 4.A4.1. **Évolution des loyers**

Source : Données communiquées par le ministère des Affaires sociales; base de données de l'OCDE.

fortement augmenté ces vingt dernières années, aussi bien en termes réels que par rapport aux loyers des logements sociaux, en particulier dans les années 80 (graphique 4.A4.1).

Bien que la réglementation des loyers s'applique aux immeubles construits avant 1991, près de 80 % de l'ensemble des loyers dans le secteur privé sont encore inférieurs aux prix du marché. Des efforts ont été faits pour faire monter les loyers vers leur

niveau d'équilibre, au moyen de mesures graduelles et indirectes comme l'octroi de crédits d'impôt aux fonds de pension et aux entreprises privées qui investissent sur le marché locatif privé et la libéralisation des loyers applicables aux appartements de type penthouse, neufs ou existants, mais la part des logements dont les loyers sont déterminés par le marché est encore assez faible (5 %).

Dans les communes qui appliquent la loi sur le logement, les propriétaires sont autorisés – s'ils réalisent des travaux d'amélioration importants – à pratiquer des loyers calculés en fonction de la « valeur du logement loué » (*det lejedes værdi*), c'est-à-dire un peu plus proche des niveaux d'équilibre du marché. Près de 3 % de l'ensemble des locations relèvent de ce régime dans le secteur privé. Étant donné l'intérêt financier que présente cette option pour les propriétaires, le nombre de logements à loyer réglementé devrait logiquement diminuer, même si cela doit prendre un certain temps³.

Notes

1. La « valeur du logement loué » est donc un facteur d'ajustement qui n'est pas comparable au loyer régi par le marché. Dans la pratique, il se peut par exemple qu'un loyer calculé de cette façon soit révisé à la baisse même s'il est considéré inférieur au niveau du marché. Mais dans certaines zones rurales où la loi sur les locations s'applique et où la demande de locations est en baisse, on peut supposer que le loyer déterminé par le marché est en fait plus bas que la « valeur du logement loué ». Dans ce cas, le loyer effectivement payé est donc celui du marché puisque la réglementation est sans objet.
2. D'après une enquête datant de 2002, le montant des frais récupérables au titre de l'entretien était de 131 couronnes par mètre carré (115 couronnes pour l'entretien du bâtiment et 16 couronnes pour l'entretien de l'appartement). Le montant moyen des charges facturées pour les améliorations s'élevait à 111 couronnes par mètre carré.
3. Selon une première estimation, 2 000 logements environ devraient faire l'objet de travaux d'amélioration importants chaque année. Le ministère des Affaires sociales prévoit de mener une nouvelle étude sur « les conversions au sens du paragraphe 5.2 » au printemps 2006.

ANNEXE 4.A5

La fiscalité de l'immobilier

L'impôt sur la propriété foncière bâtie

Jusqu'à l'exercice budgétaire 1999 inclusivement, la fiscalité des logements occupés par leur propriétaire consistait en un impôt sur les loyers imputés, calculé sur la base d'un rendement de 2 % de la valeur évaluée (et de 6 % au-dessus de 2 150 000 couronnes, soit 288 200 euros). Depuis 2000, ce système a laissé la place à un impôt foncier égal à 1 % de la valeur du logement évaluée chaque année et à 3 % pour les valeurs supérieures à 3 040 000 couronnes (407 500 euros). Cependant, comme le taux de cet impôt est plus bas pour les logements acquis avant le 1^{er} juillet 1998 ainsi que pour les retraités, on estime que son niveau effectif est à peine de 0.55 % d'après les évaluations officielles de la fin de 2005 (ministère des Impôts, 2006). Les recettes sont réparties entre les communes (2/3) et les comtés (1/3), et l'impôt est appelé en même temps que l'impôt sur le revenu. À compter de 2007, lorsque la nouvelle structure territoriale sera en place, toutes les recettes de l'impôt foncier seront perçues par les communes.

Depuis le gel des impôts décidé en 2001, l'impôt sur la propriété foncière bâtie est plafonné à un niveau nominal, de telle sorte que la hausse des prix des logements ne peut pas le faire augmenter. Une baisse de la valeur de l'immobilier le réduirait proportionnellement, mais en cas de hausses ultérieures, il ne pourrait dépasser le niveau correspondant à la valeur du bien au 1^{er} janvier 2001 majorée de 5 % ou à sa valeur au 1^{er} janvier 2002, si celle-ci est plus basse. Compte tenu de ces dispositions, le produit de l'impôt foncier est resté plus ou moins inchangé en termes nominaux depuis 2002. En 2005, il s'est élevé à 10.8 milliards de couronnes (environ 0.7 % du PIB). Il devrait augmenter légèrement en 2006 du fait de la construction de nouveaux logements et de la diminution graduelle de la part des propriétés acquises avant le 1^{er} juillet 1998 (ministère des Impôts, 2005). Si le gel des impôts avait été levé en 2005, on estime que l'impôt foncier aurait rapporté *grosso modo* 4 milliards de couronnes de plus, soit près de 0.3 % du PIB (Conseil économique, 2005).

L'impôt sur la propriété foncière non bâtie

Les communes prélèvent un impôt sur la quasi-totalité des propriétés foncières non bâties compris entre 0.6 % et 2.4 % de la valeur estimée des terrains et les comtés prélèvent un impôt équivalent de 1 % (qui sera transféré aux communes après la restructuration des collectivités locales). En 2004, l'impôt foncier perçu par les communes et les comtés a représenté en moyenne un peu moins de 2.4 % de la valeur des propriétés imposables et il a rapporté globalement 17.1 milliards de couronnes (1.2 % du PIB). Les communes sont tenues de proposer un prêt aux retraités et aux préretraités pour les aider à payer l'impôt foncier.

Du fait du gel des impôts, le taux moyen de l'impôt foncier prélevé par les collectivités locales est maintenu à un niveau constant, ce qui signifie que son produit peut augmenter si la valeur des terrains augmente. Depuis 2003, cependant, l'impôt foncier est plafonné en fonction de la valeur imposable de l'année précédente majorée d'un certain facteur d'ajustement égal à la hausse de la base d'imposition communale totale jugée nécessaire, elle-même majorée de 3 %, dans la limite d'un taux maximal de 7 %. Le facteur d'ajustement est déterminé par le ministère des Finances avec l'approbation du Parlement. Il a été fixé à 5.5 % pour 2006.

Allègements fiscaux accordés aux fonds de pension

Les fonds de pension bénéficient d'un régime spécial d'imposition. Ils sont assujettis à un impôt proportionnel de 15 % sur le rendement de leurs placements immobiliers locatifs, mais cette règle connaît quelques exceptions :

- Les placements réalisés dans biens immobiliers acquis avant le 12 mars 1986 sont exonérés d'impôt.
- Les placements réalisés dans certains types de biens immobiliers (immeubles neufs à usage commercial, constructions nouvelles ou réhabilitation de bâtiments existants dans les zones de rénovation urbaine) acquis au cours de la période 1986-98 étaient initialement exonérés d'impôt dans le cadre d'un quota annuel. Cependant, afin de stimuler l'activité dans le secteur du bâtiment, il a été décidé de suspendre les limitations du système de quotas visant les placements immobiliers exonérés, étant donné qu'un bâtiment commencé en 1993-94 était achevé au plus tard en 1997. Grâce à cette mesure, les fonds de pension ont donc également bénéficié de l'exonération fiscale, à l'époque, sur leurs investissements locatifs en dehors des zones de rénovation urbaine. À partir du 2 juin 1998, le système de quotas a été officiellement supprimé dans le cadre d'une réforme fiscale de grande envergure dont le but était de limiter l'activité dans le secteur du bâtiment. À la même époque, une disposition temporaire a été adoptée, stipulant que tous les revenus de placements dans des biens immobiliers acquis avant le 2 juin 1998 resteraient exonérés pour les fonds de pension, dès lors qu'ils faisaient déjà l'objet d'une exonération dans le cadre du système de quotas. D'autre part, les exonérations fiscales prévues pour les placements immobiliers réalisés avant 1986 et pendant la période 1993-94 ont également été maintenues.

Afin d'encourager la construction de logements neufs à usage locatif, une mesure adoptée en 2003 autorisait les entreprises privées et les fonds de pension à déduire de leur revenu imposable les coûts liés à la construction de nouveaux logements locatifs, dans la limite d'un plafond d'investissement global fixé à 1 milliard de couronnes par an pour la période 2003-07. Les fonds de pension ou les entreprises privées qui souhaitaient bénéficier de cette déduction devaient en faire la demande au ministère de l'Économie et du Commerce, qui accordait les droits correspondants conformément à certains critères objectifs.

En 2003, deux séries de déductions ont eu lieu et, dans chaque cas, les demandes ont dépassé de loin la limite globale d'investissement prévue. D'autre part, le système a été très critiqué car seuls les projets de construction situés dans les provinces ont été admis à en bénéficier. En 2004, les possibilités de déduction ont été remplacées par un système de subventions jugé mieux à même de répondre aux besoins les plus urgents en matière de logement locatif.

ANNEXE 4.A6

Les déterminants des prix réels des logements

Comme le fait Meen (2002), on suppose que les prix réels des logements (G) sont corrélés de façon positive avec le revenu disponible réel des ménages (RY) et de façon négative avec le parc réel de logements (H) et le taux d'intérêt réel (RR)¹. Lorsqu'on estime ces corrélations sous forme de modèle à correction d'erreur, toutes les variables explicatives sont affectées du signe attendu et sont statistiquement significatives. L'élasticité à long terme des prix réels des logements par rapport au revenu réel disponible est plus élevée au Danemark (3.02) que les chiffres obtenus par Meen (*ibid.*) pour le Royaume-Uni (2.51) et les États-Unis (2.71), et que les chiffres de l'OCDE (2003b, 2004a) pour le Luxembourg (2.55) et les Pays-Bas (1.94)². Comme le revenu disponible a crû plus lentement au Danemark que dans les autres pays pendant la période considérée, la forte hausse des prix réels des logements est probablement attribuable non seulement aux forces de la demande mais aussi aux réactions relativement faibles de l'offre. L'élasticité à long terme des prix réels des logements par rapport à l'offre de logements (-9.52) est élevée au regard des chiffres estimés pour le Royaume-Uni (-1.91), les Pays-Bas (-0.52) et le Luxembourg (-1.1), et également plus élevée que celle des États-Unis (-7.64). Cela signifie qu'un accroissement du parc de logements aurait sensiblement contribué à atténuer l'augmentation récente des prix des logements au Danemark, résultat qui confirme les données descriptives montrant l'existence d'une relation entre les différences de prix observées entre les régions et les conditions locales de l'offre (voir le graphique 4.7).

Tableau 4.A6.1. **Un modèle à correction d'erreur des prix réels des logements**

Constante	18.303	(2.5)
$\ln(G)_{-1}$	-0.308	(-2.5)
$\ln(RY)_{-1}$	0.93	(4.6)
$d \ln(RY)_{-1}$	-0.754	(-3.2)
RR_{-1}	-0.037	(-2.2)
ΔRR	-0.041	(-3.8)
$\ln(H)_{-1}$	-2.933	(-4.9)
R^2	0.843	
Erreur-type de la régression	0.033	
DW	1.71	

Note : La variable dépendante est $\Delta \ln(G)$; les valeurs t sont données entre parenthèses. L'estimation porte sur la période 1983-02 (données annuelles).

Notes

1. Les variables nominales autres que le parc de logements ont été corrigées de l'indice implicite des prix de la consommation privée afin d'obtenir des variables réelles. Les données relatives au parc de logements proviennent de Statistiques Danemark et sont calculées sur la base d'indices en chaîne à prix constants de 2000 (série NAT08). Les séries de taux d'intérêt sont établies sur la base des taux hypothécaires.
2. Les estimations de Meen portent sur la période 1969(3) à 1996(1) pour le Royaume-Uni et 1981(3) à 1998(2) pour les États-Unis; celles de l'OCDE portent sur la période 1970-2002 (données annuelles).

ANNEXE 4.A7

Aménagement du territoire, urbanisme et zonage

En matière d'aménagement du territoire, les responsabilités sont dans une large mesure décentralisées au niveau des collectivités locales, mais les plans adoptés à l'échelon des régions ou des communes doivent être compatibles avec les décisions prises aux niveaux supérieurs. Autrement dit, lorsque des décisions introduisant des modifications sont prises au niveau national, les dispositions arrêtées aux échelons inférieurs doivent être adaptées en conséquence. La loi relative à l'aménagement du territoire a pour but d'organiser la gestion générale de l'espace de façon à harmoniser les intérêts de la collectivité en ce qui concerne l'affectation et l'utilisation des sols. Elle contribue à protéger la nature et l'environnement de manière à garantir le développement durable de la société en tenant compte à la fois des conditions de vie des habitants et de la préservation de la faune et de la flore (ministère de l'Environnement, 2002).

L'aménagement du territoire au niveau national prend la forme de rapports, d'instructions contraignantes, de directives et d'interventions au niveau local sur des questions et des projets d'intérêt national, compte tenu des objectifs des politiques nationales. L'action des autorités régionales et des communes doit obligatoirement s'inscrire dans ce cadre. Le ministre de l'Environnement peut s'opposer à un plan d'aménagement régional au nom de l'ensemble du gouvernement si les dispositions qu'il contient sont contraires aux intérêts nationaux, et les autorités centrales peuvent s'opposer à un plan local dans leurs domaines de compétences respectifs. La loi relative à l'aménagement du territoire fait obligation aux autorités régionales compétentes de s'opposer aux plans locaux et communaux qui enfreindraient les règlements régionaux ou nationaux.

L'aménagement du territoire au niveau régional concrétise les objectifs nationaux en matière de développement régional et rural. Le plan d'aménagement régional définit les grands objectifs de développement des unités régionales – le plus souvent les comtés – pour une période de 12 ans. Il est généralement révisé lors de chaque mandature, c'est-à-dire tous les quatre ans. Le plan d'aménagement régional a pour principale fonction de planifier toutes les infrastructures et de délimiter l'espace en zones urbaines, zones destinées à l'habitat de loisir, zones agricoles et zones naturelles. Le schéma directeur régional fixe le cadre de l'aménagement territorial au niveau des communes et constitue la base de la réglementation de l'occupation des sols à la campagne. Le plan d'urbanisme stellaire adopté en 1947 pour l'agglomération de Copenhague a instauré un principe encore en vigueur aujourd'hui, selon lequel l'urbanisation doit être concentrée le long des axes créés par le chemin de fer et que les zones situées entre ces axes doivent rester inconstructibles.

Les communes sont responsables à la fois des *plans municipaux* et des *plans locaux*. Le *plan municipal* établit le lien nécessaire entre le plan régional et les dispositions des plans locaux en matière d'occupation des sols et d'urbanisme au niveau des districts, et détermine les grandes règles relatives à l'utilisation des sols dans la commune, notamment les nouvelles zones d'urbanisation et les changements de statut d'occupation. Le conseil municipal est tenu d'adopter un plan, et doit se réunir au moins une fois au cours de chaque mandature pour statuer sur la révision éventuelle du plan. Le *plan local* concrétise la stratégie et les objectifs politiques du plan municipal. Il détermine le zonage, les règles d'architecture et d'urbanisme, la taille et la division des parcelles, les voies et chemins, l'emplacement des édifices, la densité de construction, l'aménagement du paysage, etc. Le plan local permet en principe de prendre en compte et de concilier les divers intérêts en jeu dans un espace donné, en réglementant les aspects liés à l'utilisation, à la taille et à l'emplacement des bâtiments, à la voirie et aux caractéristiques des constructions. Les plans locaux d'aménagement sont juridiquement contraignants pour tous les propriétaires qui sont donc tenus d'en respecter les dispositions, même s'ils n'ont généralement droit à aucune indemnisation dans le cas où ils s'estiment de ce fait lésés dans leurs droits. Il est interdit de construire de nouveaux bâtiments, de changer l'affectation d'un terrain ou de réaliser toute opération qui serait autrement contraire aux règles du plan d'aménagement local.

Les citoyens sont encouragés à prendre part à l'élaboration des plans d'aménagement. La loi relative à l'aménagement du territoire prévoit l'information de tous les intéressés, y compris les voisins, les organisations non gouvernementales, les pouvoirs publics et les résidents. Avant de pouvoir être adopté, tout projet de plan d'aménagement détaillé doit faire l'objet d'annonces par voie de presse et d'une présentation publique d'une durée de huit semaines, ce qui est un peu plus long que dans les autres pays nordiques. Les comtés et les communes sont aujourd'hui nombreux à utiliser l'Internet pour publier leurs plans en projet ou adoptés. Tout projet d'aménagement susceptible d'avoir des effets non négligeables sur l'environnement doit préalablement faire l'objet d'une étude d'impact et d'une enquête publique. Les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire concernant les études d'impact intègrent la directive correspondante de l'Union européenne. En règle générale, les autorités régionales compétentes effectuent les audits nécessaires et préparent le cas échéant le document additionnel au plan d'aménagement qui doit être accompagné du rapport d'impact.

La loi relative à l'aménagement du territoire divise le territoire national en zones urbaines, zones destinées à l'habitat de loisir et zones rurales, dans lesquelles s'appliquent des règles spécifiques. Dans les zones rurales, où l'agriculture est la principale activité économique, seuls les bâtiments liés à l'activité agricole sont autorisés; les nouvelles constructions destinées à l'habitation ou à des activités économiques ainsi que les équipements doivent faire l'objet d'une autorisation spéciale, l'objectif étant de préserver la richesse et la valeur récréative des paysages naturels sans sacrifier le potentiel de production de l'agriculture. Dans les zones rurales, il faut généralement faire une demande de permis au conseil municipal pour les opérations de lotissement, la construction de bâtiments neufs ou la réaffectation de bâtiments existants et de terrains non bâtis. L'autorisation est subordonnée à une évaluation de la situation locale et elle n'est accordée par la commune que si l'opération considérée n'est pas jugée contraire aux objectifs de la réglementation applicable aux zones rurales. La délivrance des permis d'aménagement en zone rurale est soumise à obligation de publicité, le plus souvent par voie de publication dans la presse locale. En cas de contestation, c'est la commission de recours chargée de la protection de la nature qui examine la décision de la commune.

ANNEXE 4.A8

Le marché hypothécaire

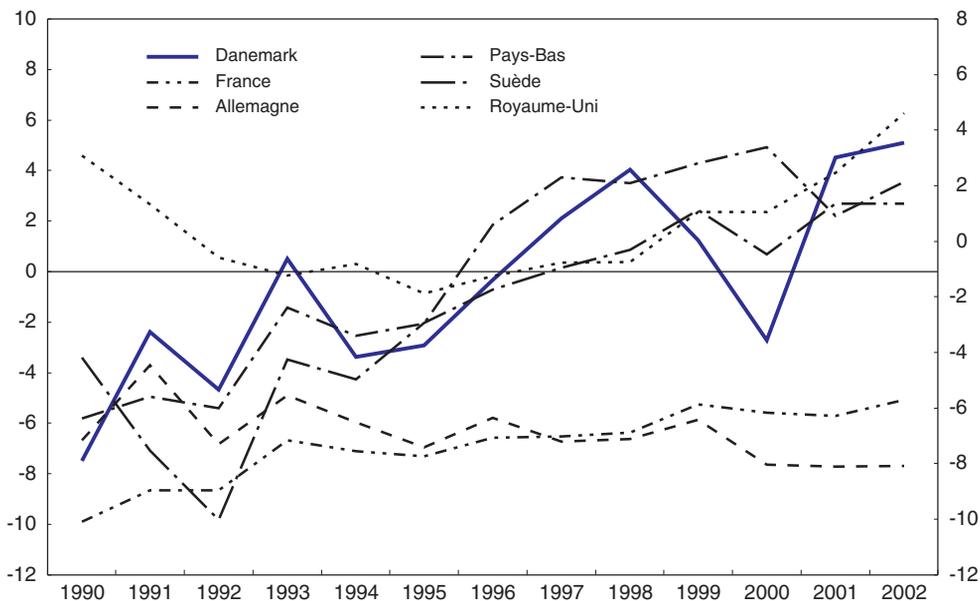
Le marché hypothécaire du Danemark est né d'un système coopératif extrêmement réglementé qui n'offrait au départ qu'un très petit nombre de produits¹. Au début des années 90, cependant, des mesures de déréglementation et de consolidation ont permis d'élargir la gamme des prêts proposés aux emprunteurs, dans la mesure où de faibles marges ont obligé les établissements de crédit hypothécaire à se démarquer principalement les uns des autres en inventant de nouveaux produits. Dans le système danois, le débiteur hypothèque un bien immobilier pour emprunter de l'argent à un établissement de crédit, qui finance ensuite ce prêt en émettant des obligations sur le marché. Le prêteur n'est pas exposé au risque de taux d'intérêt ni de remboursement anticipé, car les paiements qu'il reçoit d'un côté sont équivalents à ceux qu'il verse de l'autre. En règle générale, au Danemark, les prêts hypothécaires ont une durée de 30 ans et sont assortis de diverses options en matière de paiements d'intérêts, outre le taux fixe habituel. Dans le cas des crédits à taux variable, par exemple, les paiements d'intérêts sont ajustés en fonction des taux en vigueur sur le marché à certains intervalles de temps prédéterminés (ils peuvent aussi être plafonnés pendant une certaine période). Depuis l'introduction des prêts hypothécaires à taux variable au milieu des années 90, leur part dans l'encours des prêts a considérablement augmenté, passant de 6 % du total en 1999 à près de 50 % en 2005, étant donné le niveau de plus en plus faible des taux d'intérêt à court terme. Innovation plus récente, les prêts remboursables *in fine* offerts depuis 2003 permettent de différer l'amortissement du principal pendant un délai pouvant aller jusqu'à 10 ans, durant lequel l'emprunteur ne paye donc que les intérêts. En 2005, ce mécanisme d'amortissement différé concernait près d'un quart du volume des prêts en cours. La plupart de ces prêts (environ 75 %) sont assortis de taux variables. Les obligations indexées, qui étaient surtout utilisées autrefois pour financer le logement social, ne représentent plus qu'une part réduite et décroissante de l'encours des émissions obligataires hypothécaires (6 % en 2005)².

Contrairement à ce que l'on observe dans de nombreux autres pays européens, il est assez facile au Danemark de refinancer un prêt ou de le rembourser de manière anticipée. Étant donné le lien étroit qui existe entre les prêts et les obligations sur lesquelles ils sont adossés, les emprunteurs danois ont la possibilité d'acheter les obligations sur le marché afin de rembourser leur prêt (sans être pénalisés pour remboursement anticipé)³. Les consommateurs peuvent donc gérer activement leur endettement, et les renégociations de prêt sont d'ailleurs fréquentes en cas de variation des taux d'intérêt. Comme les opérateurs de marché, les emprunteurs danois peuvent tirer parti des fluctuations des

taux d'intérêt en faisant ajuster leurs conditions de prêt en fonction de l'évolution de la courbe des rendements, ainsi que cela s'est produit au printemps 2005, lorsque la perspective d'une hausse prochaine des taux d'intérêt à court terme a provoqué une augmentation de la demande de prêts à taux fixe. À la différence également des autres systèmes, il n'est pas nécessaire au Danemark de rembourser un prêt hypothécaire en cas de vente du bien hypothéqué (l'acquéreur peut reprendre à son compte le prêt en cours). De plus, avec les nouvelles possibilités d'emprunt hypothécaire offertes depuis 1992, le recours aux liquidités hypothécaires est plus fréquent au Danemark que dans les grands pays de la zone euro comme la France et l'Allemagne (graphique 4.A8.1). S'agissant du prix moyen des hypothèques, une analyse comparative montre que les produits danois, outre leur grande variété, sont aussi parmi les moins coûteux des marchés européens lorsque l'on tient compte des frais et du coût des options de remboursement anticipé (Mercer Oliver Wyman, 2003). Les obligations émises par les établissements danois de crédit hypothécaire se négocient généralement à un taux proche de celui des emprunts d'État étant donné leur faible risque de défaut et la notation favorable dont elles bénéficient (Moody's, 2002). On considère que ces obligations offrent une grande sécurité, notamment du fait de la protection légale de la garantie (en cas de défaillance de l'emprunteur, le délai de réalisation est de six mois et les créanciers hypothécaires sont prioritaires) et parce que le ratio prêt/valeur du bien des prêts hypothécaires est plafonné à 80 % (il est plus bas pour les résidences secondaires et les bâtiments industriels).

Graphique 4.A8.1. **Recours aux liquidités hypothécaires**

En pourcentage du revenu disponible



Source : Calculs de l'OCDE.

Notes

1. Le système hypothécaire danois est l'un des plus anciens du monde. Il a été établi en 1797 pour permettre aux propriétaires fonciers de se financer après le grand incendie de Copenhague.
2. Une obligation indexée est une obligation dont le principal augmente en fonction du taux d'inflation et qui verse au taux d'intérêt réel. C'est un instrument utilisé pour se protéger contre l'inflation.
3. Dans le cas des crédits hypothécaires classiques à taux fixe. Les prêts à taux variable peuvent être remboursés au pair au moment de la révision du taux d'intérêt (Kjeldsen, 2004).

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Les réformes peuvent contribuer à soutenir la croissance	21
Le risque de surchauffe à court terme s'accroît	22
Les perspectives à moyen et long terme sont relativement médiocres	39
Une croissance de la productivité médiocre, mais une amélioration tendancielle des termes de l'échange	46
Tirer pleinement profit de la mondialisation	49
Notes	53
Bibliographie	56
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles	59
Annexe 1.A2. Les principales propositions de réforme de la Commission des affaires sociales	64
Annexe 1.A3. Analyse de la transmission monétaire	69
Chapitre 2. Accroître l'offre de main-d'œuvre pour préserver la protection sociale ...	71
Accroître l'emploi des travailleurs intégrés	72
Mieux intégrer les catégories en marge du marché du travail	79
Tirer parti de l'arrivée de travailleurs des nouveaux États membres de l'UE.	87
Conclusions	89
Notes	91
Bibliographie	92
Annexe 2.A1. Les intentions du gouvernement en matière de réforme de la protection sociale	94
Chapitre 3. Accroître le capital humain et mieux l'utiliser	99
Améliorer les services d'enseignement	100
Mieux faire coïncider les incitations individuelles avec les besoins de la société en matière d'enseignement supérieur	103
Conclusions	114
Notes	115
Bibliographie	116
Annexe 3.A1. La stratégie du gouvernement pour l'adaptation à la mondialisation	118
Chapitre 4. Logement – moins de subventions et plus de souplesse	123
Principales caractéristiques institutionnelles	125
Libérer des ressources en réduisant les aides	128
Rendre le marché locatif plus ouvert et plus flexible	137
Réactivité de l'offre et évolution du marché hypothécaire dans le secteur des logements occupés par leur propriétaire	148
Conclusion	158

Notes	159
Bibliographie	162
Annexe 4.A1. Bilan des réformes de la politique du logement	165
Annexe 4.A2. La politique danoise du logement dans une perspective historique ..	167
Annexe 4.A3. Les associations de logement	170
Annexe 4.A4. Évolution de la réglementation des loyers au Danemark	173
Annexe 4.A5. La fiscalité de l'immobilier	176
Annexe 4.A6. Les déterminants des prix réels des logements	178
Annexe 4.A7. Aménagement du territoire, urbanisme et zonage	179
Annexe 4.A8. Le marché hypothécaire	181

Encadrés

1.1. La validité des statistiques nationales dans un contexte de mondialisation – Comment les exportations d'énergie et les transports maritimes contribuent à la balance des opérations courantes	25
1.2. Évolution récente des rendements obligataires au Danemark	31
1.3. Impôts fonciers et instabilité des prix des logements	38
1.4. Éoliennes – La fourniture d'une aide n'est désormais plus justifiée, compte tenu de la hausse des prix de l'énergie	52
2.1. Prérétraite volontaire – régime actuel et propositions de réforme	77
2.2. Résumé des recommandations sur la réforme de la protection sociale et sur l'offre de main-d'œuvre	90
3.1. Comment concilier la participation financière des étudiants avec une structure fiscale nordique	111
3.2. Résumé des recommandations relatives au capital humain	114
4.1. Initiatives prises par le gouvernement pour renforcer l'intégration et résorber les ghettos	146
4.2. Recommandations pour la politique du logement	157

Tableaux

1.1. Demande, production et prix	27
1.2. Solde budgétaire effectif et structurel	36
1.3. Instabilité des prix réels des logements	38
2.1. Affections mentales parmi les titulaires de la pension d'invalidité	81
2.2. Travailleurs migrants en provenance des nouveaux États membres de l'UE ..	88
3.1. Taux de rendement interne privé de l'enseignement supérieur	104
4.1. Segments du marché et offre de logements	127
4.2. Synthèse de la réglementation du marché du logement au Danemark et des aides accordées dans ce domaine	128
4.3. Aides publiques au logement directes et indirectes	130
4.4. Taxe foncière : taux requis pour garantir la neutralité par rapport à un placement financier	132
4.5. Réglementation des loyers dans différents pays	138
4.6. Déterminants des avantages d'un logement locatif, pour l'occupant	140
4.7. Durée d'occupation prévue des logements dans le secteur locatif privé	141
4.8. Composition de la population du parc locatif social des zones urbaines défavorisées, 2004	145
4.9. Impact sur les finances municipales en cas d'installation d'une famille	152

4.A4.1. Nombre de locations privées relevant des différents régimes de réglementation	174
4.A6.1. Un modèle à correction d'erreur des prix réels des logements	178

Graphiques

1.1. Principaux indicateurs macroéconomiques	23
1.2. Contribution des transports maritimes et des exportations de pétrole à l'excédent de balance courante	25
1.3. Tensions sur le marché du travail	28
1.4. Taux de change de la couronne vis-à-vis de l'euro	29
1.5. Écart de taux d'intérêt entre le Danemark et l'Allemagne	31
1.6. Taux d'intérêt indiqués par la règle de Taylor pour le Danemark et les pays de la zone euro.	32
1.7. Réaction du PIB à une augmentation des taux d'intérêt	33
1.8. Prix des logements	34
1.9. Corrélation entre le coin fiscal et la variabilité des prix des logements	39
1.10. La croissance est soutenue, mais elle va se ralentir à moyen terme.	40
1.11. Taux d'activité : comparaisons internationales	42
1.12. La durée du travail est faible parce que les impôts sont élevés.	45
1.13. Productivité	47
1.14. Différents concepts de PIB	48
1.15. Les dépenses de R-D continuent d'augmenter	50
1.16. Services à forte intensité de connaissances	51
1.A3.1. Danemark : réaction du PIB à une hausse des taux d'intérêt ¹	70
2.1. Liens des personnes âgées avec le marché du travail	73
2.2. Impôt implicite sur la poursuite de l'activité	75
2.3. Dans les pays où les personnes âgées sont sur le marché du travail, elles obtiennent généralement un emploi.	75
2.4. Chômage des personnes âgées dans les pays nordiques	76
2.5. Couverture et générosité des pensions d'invalidité des personnes d'âge actif par rapport au nombre de bénéficiaires	80
2.6. Effets sur l'emploi des propositions de la Commission des affaires sociales	89
3.1. Niveau de formation par rapport aux autres pays nordiques	101
3.2. Les jeunes commencent leurs études supérieures tardivement	105
3.3. Taux marginaux d'imposition	107
4.1. Structure d'occupation en fonction de l'âge du parc de logements	126
4.2. Budget des aides au logement dans les pays nordiques	131
4.3. Distribution des avantages de la réglementation des loyers pour les occupants	139
4.4. Logements sociaux vacants	143
4.5. Proportion de locataires issus d'une minorité ethnique	144
4.6. Investissement résidentiel et parc de logements	149
4.7. Évolution régionale des prix des maisons individuelles et investissement résidentiel	149
4.8. Investissement dans les maisons individuelles	150
4.9. Prix des logements par rapport aux coûts de la construction	151
4.10. Situation financière des ménages	154
4.11. Endettement hypothécaire par type de crédit	155
4.A4.1. Évolution des loyers	174
4.A8.1. Recours aux liquidités hypothécaires	182

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques du Danemark ont été évaluées par le Comité le 20 avril 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 4 mai 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Lundsgaard, Felix Hüfner et Espen Erlandsen sous la direction de Andreas Wörgötter.

L'étude précédente de la Suède a été publiée en mars 2005.

STATISTIQUES DE BASE DU DANEMARK

LE PAYS

Superficie (km ²)	43 560	Principales agglomérations, 2004, en milliers	
Superficie agricole (km ²)	28 900	Copenhague	1 087
		Århus	229
		Odense	146
		Ålborg	122

LA POPULATION

Population, janvier 2006, milliers	5 427	Emploi total, 2005, en milliers	2 710
Nombre d'habitants au km ²	126	Par secteur :	
Accroissement naturel net (moyenne 2000-2004, milliers)	7.5	Agriculture	92
Taux d'accroissement naturel net, 2004 (pour 1 000 habitants)	1.8	Industries manufacturières	401
		Construction	170
		Services marchands	1 069
		Services fournis à la collectivité, services sociaux et personnels	980

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2005		Formation brute de capital fixe, 2005	
Milliards de couronnes	1 551.5	Milliards de couronnes	322.4
Par habitant (en dollars US)	47 842	En pourcentage du PIB	20.8
		Par habitant (en dollars US)	9 942

LE SECTEUR PUBLIC

Consommation publique, 2005		Composition du Parlement	Nombre de sièges
En pourcentage du PIB	25.9	(résultats préliminaires du 10 février 2005)	
Recettes courantes des administrations publiques		Libéraux	52
En pourcentage du PIB	56.4	Sociaux-démocrates	47
Formation brute de capital fixe des administrations publiques		Parti populaire danois	24
En pourcentage du PIB	1.8	Conservateurs	18
		Sociaux-libéraux	17
		Socialistes populaires	11
		Alliance de gauche	6
		Atlantique du Nord	4
		Total	179
Dernières élections générales, 8 février 2005		Prochaines élections générales, 8 février 2009 (au plus tard)	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations, 2005		Importations, 2005	
Exportations de biens et services		Importations de biens et services	
En pourcentage du PIB	48.6	En pourcentage du PIB	43.9
Principales exportations de marchandises		Principales importations de marchandises	
En pourcentage du total		En pourcentage du total	
Produits agricoles	9.0	Biens intermédiaires pour l'agriculture	2.1
Produits manufacturés	73.5	Autres biens intermédiaires	39.1
Dont : Machines et instruments	26.6	Combustibles et lubrifiants	6.6
Autres produits manufacturés	46.9	Biens d'équipement	14.1
Combustibles, etc.	17.5	Matériel de transports	6.9
		Biens de consommation	28.4

LA MONNAIE

Unité monétaire : Couronne		Unités monétaires par dollar	
		Moyenne, 2005	6.003
		2 mai 2006	5.898