

De la planification à la bulle immobilière

Le logement en Chine

L'extraordinaire dynamisme du secteur immobilier en Chine, régulièrement évoqué, est pris en exemple pour illustrer les effets de la libéralisation sur une économie initialement socialiste. On constatera que c'est en fait toute une politique du logement, social y compris, qui est en pleine mutation, sous l'effet de la mondialisation.

En Chine, depuis la révolution de 1949, les politiques du logement ont fluctué au rythme des changements idéologiques, des modalités du développement économique et des mutations sociales.

Durant les trente premières années de la Chine Populaire, l'offre de logement en milieu urbain était assurée par un système socialiste. La quasi-totalité du parc privé des villes du pays a été transformée en logements publics au cours de la période dite de « Transformation Socialiste » (1956-1966), puis pendant la Révolution culturelle (1966-1976).

L'histoire a basculé à partir de 1978 dans le contexte de la politique de réforme et d'ouverture. Depuis cette date, les politiques du logement ont connu d'importantes évolutions. En cohérence avec la transition vers une économie de marché, une réforme du logement a été lancée en 1988 avec pour but de le faire entrer dans une logique commerciale.

Le propos de cet article se concentre sur cette seconde moitié de l'histoire qui constitue le contexte de la naissance des politiques actuelles du logement social en Chine. L'histoire récente de la transformation des politiques du logement peut être schématisée en trois phases (Li, 2008 ; Deng *et al.* 2009) :

- ✓ De 1978 à 1987 : mise en cause progressive du système des logements affectés,
- ✓ De 1988 à 1997 : mise en place de la réforme du logement et transition entre les deux régimes,
- ✓ De 1998 à aujourd'hui : conjonction du marché immobilier avec le développement d'un système renoué de protection sociale.

De 1978 à 1987 : mise en cause progressive du système des logements affectés

A partir de 1978, la politique de réforme et d'ouverture qui a touché l'ensemble des domaines économiques et sociaux a marqué un tournant majeur dans la vie politique chinoise. En ce qui concerne la question du logement, le système existant a été profondément remis en cause.

A l'issue de la nationalisation menée au cours des années 1950 et 1960, l'offre de logements en ville était, pendant les années 1970, essentiellement constituée d'un secteur public. On distinguait toutefois deux filières de production et de mise à disposition :

- ✓ D'une part, une filière par laquelle l'Etat répartissait son budget consacré à la construction entre les unités de travail (*danwei*)¹. Ces dernières prenaient la responsabilité de construire, en sous-traitant les travaux à des équipes de construction, puis d'attribuer les logements à leurs salariés. Les ménages payaient un loyer très faible fixé par l'Etat pour se loger dans ces logements dont les unités de travail restaient propriétaires. Le terrain destiné à la construction était acquis via une expropriation (terrain rural appartenant à des paysans ou immeubles en secteur urbain) ; puis alloué à des unités de travail².
- ✓ D'autre part, les gouvernements municipaux fournissaient des logements principalement aux salariés dont les entreprises n'étaient pas en mesure de prendre en

charge la construction et l'attribution de logements (des petites entreprises, des agences locales ou des ateliers privés).

Dans un contexte d'économie très centralisée, ce sont les unités de travail qui jouaient le rôle principal en matière d'offre de logement public, tandis que l'investissement par des gouvernements municipaux était limité.

Dans ce système, le logement affecté contribuait au bien-être que l'unité de travail devait accorder aux salariés (en contrepartie des salaires très faibles). L'intégration du travail et de la vie quotidienne était censée favoriser la loyauté des salariés envers leur unité de travail et permettre à la fois une productivité élevée et une société urbaine stable.

Mais cela s'est accompagné de graves difficultés.

- ✓ D'abord une très forte pénurie de logement de qualité. La surface moyenne par habitant dans les villes chinoises n'était que de 3,6 m² en 1978, soit 0,9 m² de moins que le niveau de 1952³. Cette pénurie résulte des dysfonctionnements des mécanismes de l'offre du logement dans une économie planifiée.
- ✓ Ensuite, cette politique occasionnait de lourdes charges financières pour l'Etat. Un montant de l'ordre de 30 milliards de yuan RMB (soit 3,2 milliards d'€) par an était consacré à la construction et surtout à l'entretien des logements publics sans qu'aucun bénéfice ne puisse en être tiré. Ainsi, chaque logement construit augmentait d'autant le fardeau financier pour l'Etat.
- ✓ Enfin, une procédure inégale d'attribution des logements entre

L'auteur : Mingye Li

Lab'Urba – Université Paris Est
lilingyenju@gmail.com

1. Une unité de travail (*danwei*) désigne un type spécifique du lieu de travail dans le contexte du socialisme d'Etat qui constitue une extension de l'appareil d'Etat et prend en charge les fonctions d'organisation et de contrôle social.

2. En Chine, les terrains ruraux appartenaient collectivement aux paysans et les terrains urbains appartenaient à l'Etat. Pour des détails concernant l'utilisation du terrain, cf. infra.

3. Sauf mention contraire, les données chiffrées présentées ici proviennent de documents du Bureau des Statistiques de l'Etat chinois.

entreprises et salariés. En effet, le droit d'accès à un logement public était subordonné non seulement à des critères individuels (ancienneté, statut ou composition du ménage - niveau d'attribution II), mais aussi à celui de l'unité de travail (niveau d'attribution I). Les grandes unités de travail, avec un niveau administratif supérieur, obtenaient plus d'investissement de l'Etat, et avaient donc le droit de four-

nir plus de logements à leurs salariés, tandis que les petites entreprises en offraient très peu. Ce système inégalitaire a conduit à un sentiment d'opacité et s'est transformé, dès cette époque, en un facteur majeur de conflit social.

Face à ces problèmes, au début des années 1980, le gouvernement de Deng Xiaoping (1978-1992) a lancé une nouvelle politique du logement, en cohérence avec le dé-

but de réforme et d'ouverture de la société chinoise. Via une approche qui se voulait pragmatique et graduelle, la promotion d'une nouvelle politique du logement s'est fondée sur une méthode d'expérimentations locales. Avant de lancer une politique à l'échelle nationale, des tests ont eu lieu dans une dizaine de villes. Or, la plupart des expérimentations ont rencontré des obstacles : l'accèsion à la propriété n'était pas attractive pour des ménages qui gagnaient un salaire très bas et bénéficiaient, en contrepartie, d'un loyer très faible. C'est l'expérimentation à Yantai, qui comprenait une mesure d'augmentation du loyer visant à favoriser l'achat des logements, qui a enfin déclenché la réforme.

De 1988 à 1997 : réforme de logement à l'échelle nationale et transition entre les deux régimes

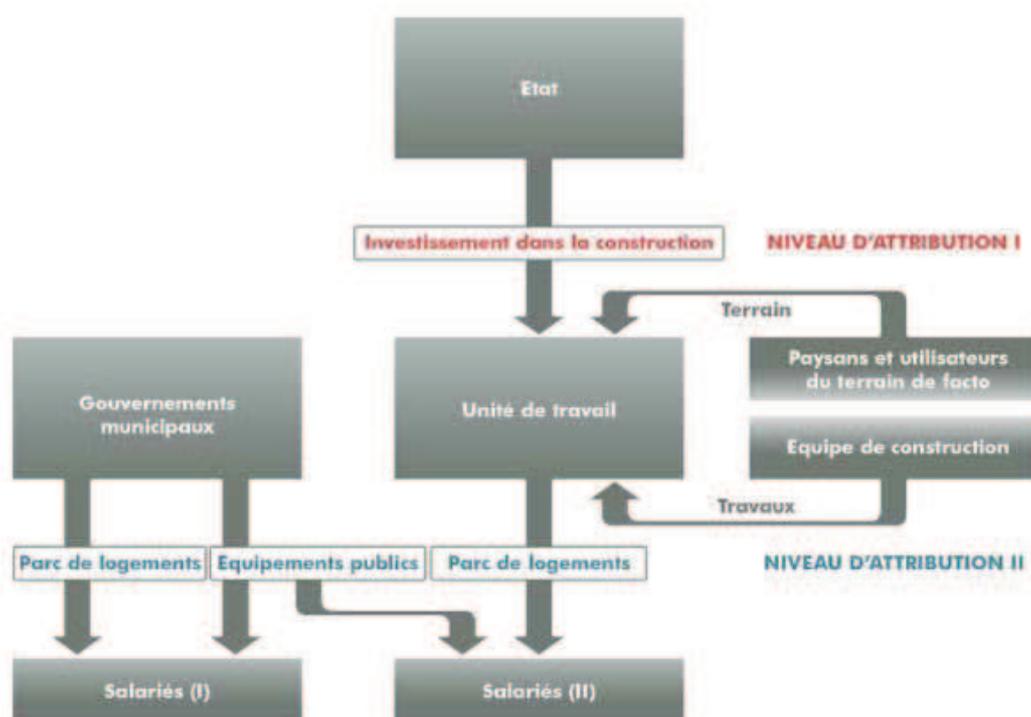
A l'issue de la série d'expérimentations locales, la circulaire du 25 février 1988 « relative au projet de réforme de la politique du logement par étapes dans les villes chinoises » a étendu la réforme à l'ensemble des villes et bourgs du pays.

La circulaire comprenait une série de mesures afin d'accélérer et de généraliser la réforme :

- ✓ augmentation des loyers des logements publics ;
- ✓ émission de coupons ayant pour but de compenser l'augmentation des loyers ;
- ✓ rationalisation et concentration des fonds pour la construction de nouveaux logements ;
- ✓ vente des logements publics (neufs et anciens) aux salariés, à des prix avantageux ;
- ✓ initiative pour réformer le système financier visant à faciliter l'acquisition de logements par les salariés ;
- ✓ initiative pour établir un marché immobilier normalisé ;
- ✓ avantages fiscaux visant à promouvoir la construction et la commercialisation de logements (exonération des taxes de construction et de transaction).

Deux politiques, lancées à la même époque, étaient favorables à la mise en place de cette réforme du logement : la réforme de la gestion du foncier en 1988 et la mise en place de « l'économie socialiste de marché » en 1992. Ces réformes

Figure 1 - Le système d'affectation du logement dans la Chine urbaine d'avant 1988



Salarié (I) désigne des salariés qui travaillent dans des unités de travail de l'Etat ; Salarié (II) désigne des salariés qui travaillent dans des petites entreprises ou des agences locales ou des ateliers privés. Niveau d'attribution I signifie l'attribution des investissements de l'Etat entre des unités de travail ; niveau d'attribution II signifie l'attribution des logements aux salariés à l'intérieur d'une unité de travail.

Source : Wu, 1996

Tableau 1 - Les différents statuts des logements en Chine entre 1979 et 1988 - Répartition

Années	Unités de travail en %	Gouvernements municipaux en %	Secteur privé en %
1979	48,5	31,6	19,9
1982	53,6	28,7	17,7
1984	58,8	24,1	17,1
1988	54,3	27	18,7

Source : Wu, 1996

créent le contexte essentiel pour la réforme du logement.

Après la période de Transformation Socialiste en 1956, les terrains ruraux appartenaient collectivement aux paysans et les terrains urbains appartenaient à l'Etat. La réquisition des terrains pour le développement urbain se faisait par le biais d'un processus de planification centrale. L'Etat et les gouvernements locaux avaient le pouvoir d'exproprier les immeubles sur des terrains urbains à un prix minimal et les terrains ruraux après versement d'une indemnité très faible aux propriétaires. Ensuite, les gouvernements allouaient les terrains ainsi acquis aux utilisateurs, comme, par exemple, les unités de travail. Ces utilisateurs n'avaient pas le droit de transférer le terrain qui leur était alloué.

C'est à partir de l'amendement de la Constitution, en 1988, que le droit d'utilisation du foncier a pu être transféré. Ensuite, une ordonnance a confirmé la séparation entre le droit de propriété du terrain urbain et celui de son utilisation. Les gouvernements municipaux étaient ainsi habilités à transférer le droit de l'utilisation du foncier en percevant des frais de transfert. Dès lors, la valeur du foncier, notamment celle liée à sa localisation, a commencé à être reconnue. Le coût du terrain a ainsi été intégré à celui du logement, élément essentiel pour la mise en place ultérieure d'un marché immobilier.

Les difficultés économiques du moment et les événements politiques de Tian'anmen en 1989 ont temporairement ralenti les réformes. Et il a fallu attendre le voyage symbolique de Deng Xiaoping dans le sud de la Chine, début 1992, pour les relancer. La légitimité de la réforme économique s'est trouvée justifiée par la doctrine affirmée à cette occasion par Deng X. (« la différence entre un régime socialiste et capitaliste ne renvoie pas aux clivages entre économie planifiée et marché »). Ce positionnement, suivi la même année par l'adoption, lors du XIV^e Congrès du Parti Communiste, de la nouvelle terminologie officielle de l'« économie socialiste de marché », a rendu possible une réforme plus radicale du logement...

Sous l'impulsion de l'économie de marché, l'offre de logements a connu une forte croissance au début des années 1990. Or, après une trentaine d'années de système planifié, l'application d'un nouveau régime était une démarche politiquement difficile. Une phase de transition a donc été nécessaire.

Elle s'est traduite par trois aspects : la mise en place de mesures de compensation ; la révélation de très importantes disparités interrégionales ; et la création d'une situation de « quasi-marché ».

Certaines mesures de compensation ont été menées pour assurer une transition en douceur. La vente de logements publics à prix avantageux aux salariés (les occupants ou ceux sur la liste d'attente) a, notamment, joué un rôle important. L'objectif de cette politique était d'aider les anciens salariés, qui avaient travaillé avec un revenu très bas avant la réforme et n'étaient pas en mesure d'acquérir un logement au prix du marché. Par exemple, à Guangzhou, les unités de travail ont vendu les logements publics à moitié prix à leurs salariés, par rapport au prix introduit dans le marché immobilier « ouvert », dans les années 1990. Cette catégorie de logements publics, vendus à leurs occupants, a été désignée sous le terme de « logements réformés ». Grâce à cette politique, une grande partie des ménages urbains a pu accéder à la propriété en payant un prix abordable. Selon le Bureau Statistiques de l'Etat, 24,4 % des ménages urbains étaient propriétaires d'un logement réformé en 2005.

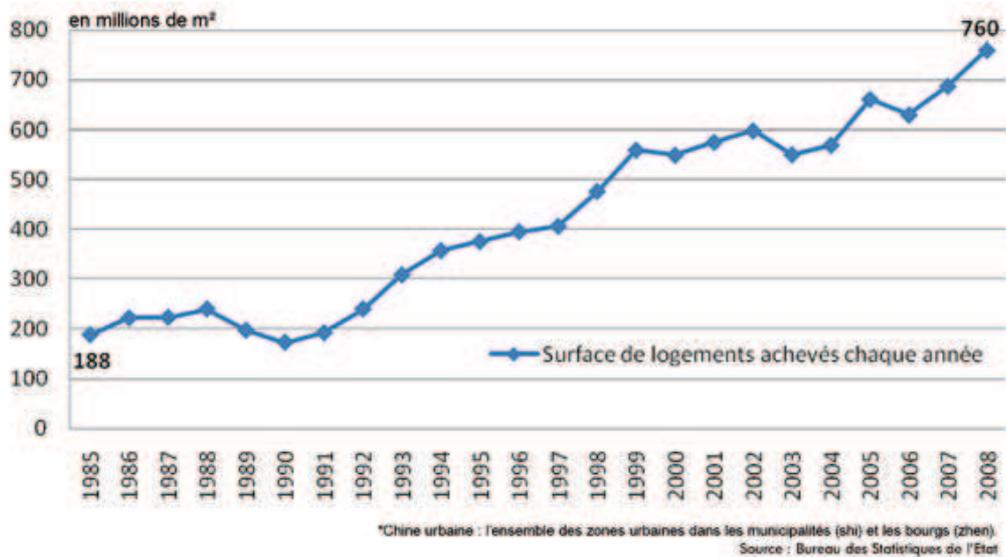
Dans le même temps, un nouveau système de protection sociale, liée au logement, a été introduit par la circulaire de 1994. Ce système comportait, initialement, deux mesures importantes : le « logement économique » (*jingji shiyong zhufang*) et le « Fonds Public d'aide au Logement » (*zhufang gongjijin*). Le logement économique est considéré comme une contribution à la protection sociale, destinée aux ménages urbains à revenus moyens et faibles. Il permet à ces ménages d'accéder à la pro-

priété à des prix inférieurs à ceux du marché. La réduction est principalement due à l'exonération des frais de transfert du foncier, (les terrains sont fournis par le gouvernement municipal). Le Fonds Public d'Aide au Logement est un mécanisme d'épargne destiné à l'ensemble des salariés et fondé sur une cotisation des salariés eux-mêmes et de leurs entreprises. Il met en place des prêts à taux bonifié pour les salariés qui achètent un logement. Bien que ces politiques aient eu initialement pour but de faciliter l'achat de logements et d'accélérer la réforme vers le marché, elles ont, en fait, constitué la base du futur système du logement social en Chine.

En dépit d'un programme de réformes à l'échelle nationale, de fortes disparités entre les villes ont été constatées, du fait de la grande diversité des contextes. Les villes côtières, qui ont été initialement favorisées par la politique de réforme et d'ouverture, étaient des pionnières du nouveau régime, tandis que les villes intérieures étaient plus conservatrices. A Shanghai, le poids du logement marchand dans l'ensemble de la production est passé d'environ 20 % en 1990 à 65 % en 1996. A Shenzhen et Guangzhou, les logements acquis par des particuliers au prix du marché représentaient 91 % et 87 % de l'ensemble en 1997. Toutefois, à Beijing, sous un contrôle direct de l'Etat, les logements marchands ne pesaient que 25 % du parc, au milieu des années 1990. Enfin, le système mis en place à cette époque a créé une situation de quasi-marché. En effet, il combinait un « marché interne », où les logements publics étaient vendus à des salariés à des prix fortement subventionnés, et un « marché ouvert », avec des prix de marché totalement libres.



Figure 2 - Evolution de la construction de logements dans la Chine urbaine* (1985-2008)



Sur le « marché ouvert », une grande partie des logements neufs a été acquise par des unités de travail. Au lieu de construire des logements elles-mêmes pour leurs salariés, comme elles le faisaient antérieurement, ces unités de travail ont acheté des logements sur le marché immobilier, puis les ont vendus ou loués à un prix avantageux à leurs salariés. En effet, le prix du marché avait rendu ces logements inaccessibles à la majorité des particuliers. C'est ainsi que seulement 28 % des logements neufs marchands ont été vendus à des particuliers en 1988 et que leur part n'a pas dépassé 50 % avant 1996 (cf. Figure 3).

Parallèlement, la plupart des salariés, notamment ceux qui étaient sur la liste d'attente, gardaient toujours l'espoir d'accéder à un logement à un prix subventionné ou à une location attribuée par leur entreprise.

La mise en place de la réforme du logement a donc connu une phase transitoire, combinant l'ancien et le nouveau régime. Cela correspondait à l'esprit d'une réforme pragmatique et graduelle. Les mesures transitoires ont eu des effets importants sur les conceptions et comportements des habitants urbains face aux nouvelles modalités de l'accès au logement. Les prémices d'une politique du logement social ont été introduites, dans le but d'assister l'achat de logements. Néanmoins, une majorité des unités de travail continuaient à jouer un rôle important dans le secteur, alors que le marché immobilier n'était pas encore mature.

De 1998 à 2011 : conjonction du marché et du système de protection sociale

Touchée par la crise asiatique de 1997, la Chine a dû faire face au ralentissement de la croissance économique. C'est dans ce contexte que la circulaire de juillet 1998 « relative à l'approfondissement de la réforme du système du logement et à la promotion de la construction de logements » a mis fin définitivement au système de l'affectation du logement via les entreprises. Les ménages doivent donc se tourner vers le marché. Parallèlement, la circulaire a désigné le logement économique comme le produit principal pour répondre aux besoins des ménages à moyens et faibles revenus. Elle a, enfin, créé un autre type de logement social, locatif, destiné à des ménages à revenus les plus faibles.

Cette politique a rapidement eu des effets sur le secteur immobilier et a effectivement stimulé la croissance de l'économie après la crise du 1997. Dans ce cadre, la circulaire d'août 2003 « relative à la promotion du développement sain et continu du marché immobilier » a confirmé une politique de logement orientée vers le marché. Elle notait que le secteur immobilier était un des piliers de l'économie nationale et que le logement marchand ordinaire devait remplacer le logement économique et constituer le produit principal de l'offre de logements.

Amélioration de l'offre et flambée des prix

Les effets de la réforme engagée en 1998 sont contrastés. Les diverses analyses menées sur cette période mettent en évidence des effets sur six aspects principaux :

- ✓ l'industrie immobilière comme moteur de la croissance économique ;
- ✓ la privatisation du logement ;
- ✓ l'amélioration des conditions de logement ;
- ✓ la hausse continue des prix immobiliers ;
- ✓ les difficultés de logements des populations défavorisées ;
- ✓ la transformation des espaces urbains.

L'activité immobilière est considérée, en Chine, comme un nouveau vecteur de croissance et la consommation de logements comme un stimulant puissant de la demande intérieure. La construction de logements neufs a connu une forte croissance à partir de 1997 et atteint une production annuelle d'environ 600 millions de m² au cours des années 2000 (Figure 2). La part de l'investissement immobilier n'a cessé de croître dans la totalité des investissements en capital fixe entre 1998 et 2004, puis s'est stabilisée à un niveau de 20 %. Le secteur immobilier a contribué à environ 1 ou 2 points de la croissance annuelle du PIB chinois, qui a varié entre 8 et 11 %, durant ces dernières années.

La privatisation du logement constitue un des résultats les plus importants de la réforme. D'une part, 90 % de logements publics ont été vendus aux salariés, d'autre part, plus de 80 % des ménages urbains non-migrants avaient accédé à la propriété en 2007. La proportion des logements neufs acquis par des individus a beaucoup augmenté par rapport aux années 1980 et 1990 (Figure 3). Les particuliers sont désormais les principaux acquéreurs sur le marché. Ce changement très rapide est le résultat du développement du marché immobilier et de l'accumulation de la richesse des ménages après la réforme économique.

Grâce à la réforme, les conditions de logement en milieu urbain ont poursuivi leur amélioration. La surface moyenne par habitant est passée de 10 m² en 1985 à 18,7 m² en 1998 et à 27,1 m² en 2006 (Figure 4). Les logements neufs ont aussi un niveau de confort plus élevé du point de vue de leur équipement sanitaire et de la cuisine. En 2005, 76,4 % des

logements dans les villes disposent à la fois de l'équipement sanitaire et de la cuisine.

En même temps, la croissance économique du pays ainsi que la politique du logement favorable au marché ont conduit à une hausse continue des prix immobiliers à partir de 1998. A l'échelle nationale, dès 2003, les prix des logements neufs se sont véritablement écartés de l'ensemble des prix à la consommation (indice des prix à la consommation-IPC) (Figure 5). Ce n'est qu'en 2008 que la crise financière a produit une légère baisse des prix. La flambée des prix immobiliers dans les grandes villes comme Beijing et Shanghai a débuté également en 2003 (Figure 6) alors que les prix restaient plus modérés dans la plupart des villes de l'intérieur.

Face à la hausse du prix, les ménages urbains modestes éprouvent des difficultés à se loger décemment. Bien qu'il y ait eu une augmentation générale des revenus des ménages à partir de 1979, l'écart entre les hauts et les bas salaires s'est creusé de façon spectaculaire. Selon le classement national de groupes des différents revenus, la comparaison avec ce que nous avons vu à propos des prix immobiliers (Figure 7) montre que la croissance des prix immobiliers a dépassée le rythme d'augmentation des revenus des ménages modestes à Shanghai. L'accession à la propriété devient très difficile. Les ménages aisés choisissent quant à eux d'investir dans l'immobilier, la flambée du prix du marché leur rapportant des fortunes. Les écarts entre riches et populations plus modestes s'accroissent, ce qui constitue un véritable problème social.

De plus, les paysans migrants qui travaillent dans les villes en conservant leur titre du foyer rural⁴ sont exclus de la cible du logement social, malgré leurs conditions de logement souvent très précaires.

Enfin, la réforme a également des impacts sur la transformation des espaces urbains. Dans le système des logements affectés, l'habitat était souvent situé à la proximité de l'unité de travail. Cela a progressivement changé. Les logements libres ou les programmes de logements économiques ont tendance à produire des zones résidentielles calées sur le niveau de revenus. De plus, dans les grandes villes, nombre de migrants se concentrent en « villages urbains » périphériques où les loyers sont moins chers. La ville chinoise enregistre ainsi de nou-

velles ségrégations sociospatiales, qui risquent de s'accroître avec la restructuration urbaine.

Faible développement de l'offre économique et sociale

L'épanouissement du marché immobilier n'a pas été accompagné d'une croissance parallèle de l'offre de logements sociaux. En effet, la proportion de logements économiques dans l'ensemble des mises en chantier a considérablement décliné, passant de 20 % en 1998 à 6 % en 2008 (Figure 8). En effet, son statut d'origine, qui devait en faire le produit principal de l'offre du logement neuf, n'a jamais été véritablement suivi d'effet et le principe même de cette suprématie a d'ailleurs été abandonné en 2003.

En 2005, seulement 6,5 % des ménages urbains étaient propriétaires d'un logement économique.

L'autre typologie de logement social – les logements à bas loyer – prévue par la circulaire de 1998, a connu un développement très faible, faute de financements. Quant au Fonds Public d'Aide au Logement, beaucoup de travailleurs à faible revenu n'étaient pas concernés à cause de la précarité de leur emploi. En effet, les bénéficiaires étaient, pour une grande partie, des salariés de l'Etat, notamment les établissements administratifs et institutionnels. Fin 2007, les salariés couverts par la cotisation représentaient un total de 71,9 millions de personnes, soit 68,5 % de l'ensemble des salariés enregistrés.

Ainsi, au milieu des années 2000, plusieurs constats soulignaient que l'offre de logements sociaux ne répondait pas aux besoins de la population modeste ayant des difficultés de logements.

Le recentrage du milieu des années 2000 : un tournant social ?

Ces insuffisances ont justifié un recentrage de la politique de l'Etat autour de la production des logements sociaux à partir de la seconde moitié des années 2000. L'objectif était de mieux articuler le développement du marché immobilier avec le système de protection sociale. La politique du logement mise en œuvre, à partir de ce moment, a comporté

Figure 3 - Surface de logements neufs acquies proportion de logements neufs acquis par des individus (1988-2003)

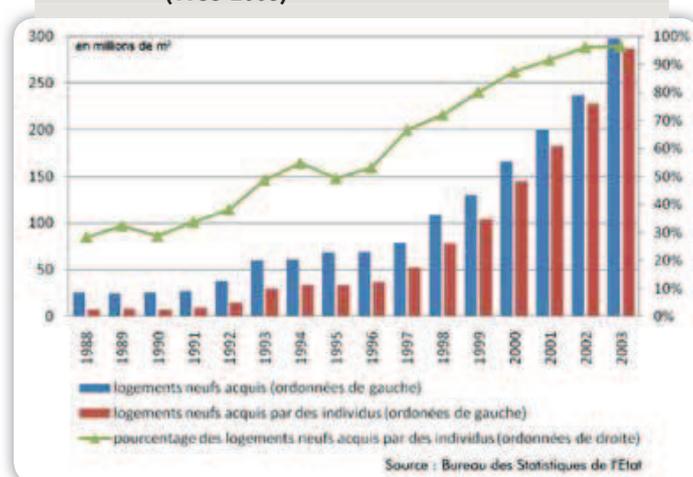


Figure 4 - Evolution de la surface moyenne par habitant dans les villes* chinoises (1985-2006)

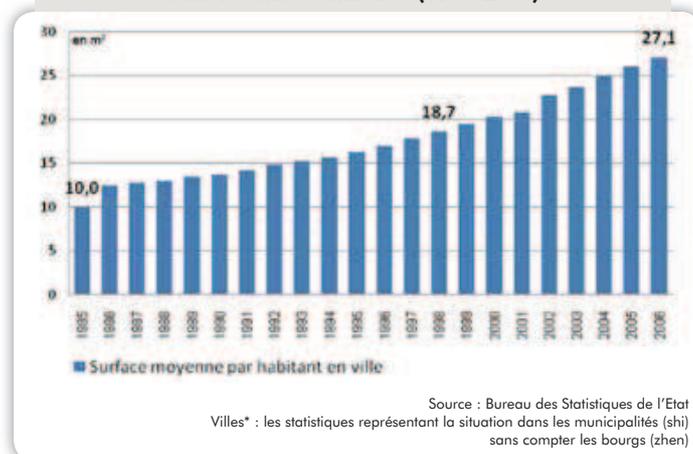
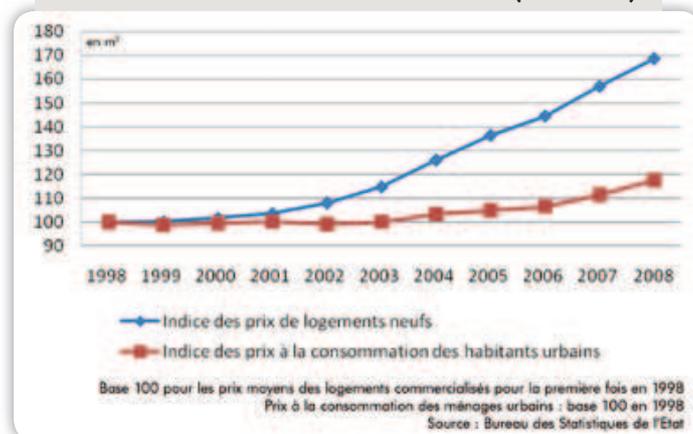


Figure 5 - Evolution des prix des logements neufs sur le marché immobilier en Chine (1998-2008)



4. En Chine, la loi d'enregistrement des foyers a été promulguée en 1958 dans le but de contrôler la migration de la population rurale vers des villes. Elle prévoit que tous les citoyens doivent être enregistrés à l'unité de foyer dans un système national. Chaque famille donc dispose d'un livret du foyer avec les informations sur les membres de famille, notamment leur statut « urbain » ou « rural ». Ce qui distingue un titre du foyer urbain d'un titre rural. Depuis un demi-siècle, ce système existe toujours et forme progressivement la structure duale urbaine-rurale en Chine. En ce qui concerne la politique du logement social, les deux types de logements sociaux - logement économique et logement à bas loyer - sont destinés à des ménages urbains ayant un titre du foyer urbain.

Figure 6 - Evolution des prix des logements neufs (1998-2008)

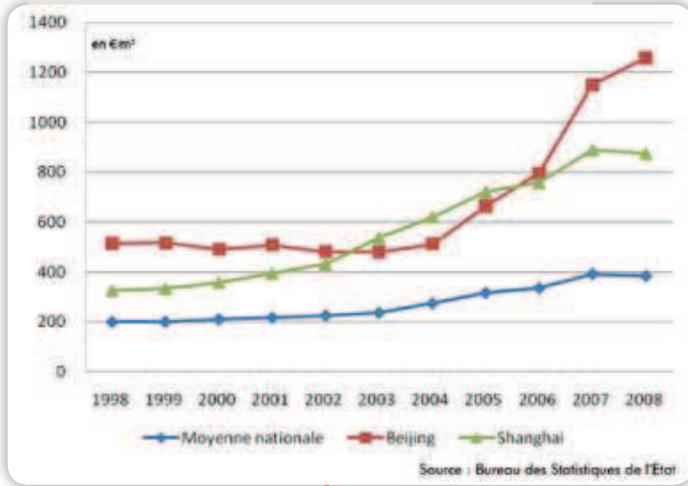


Figure 7 - Evolution des revenus des habitants urbains à Shanghai par groupe de revenu annuel en € (1990-2008)

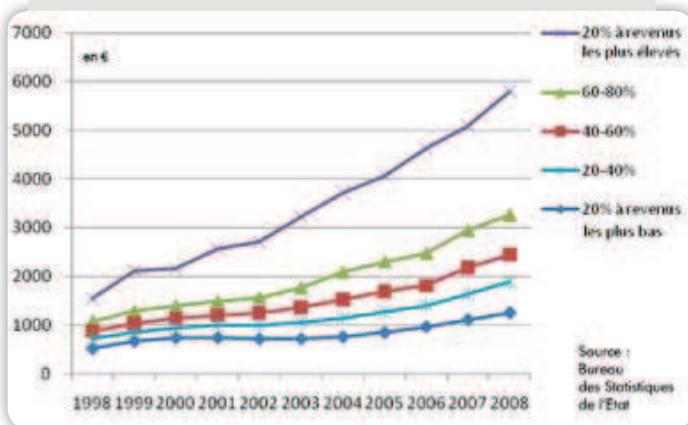
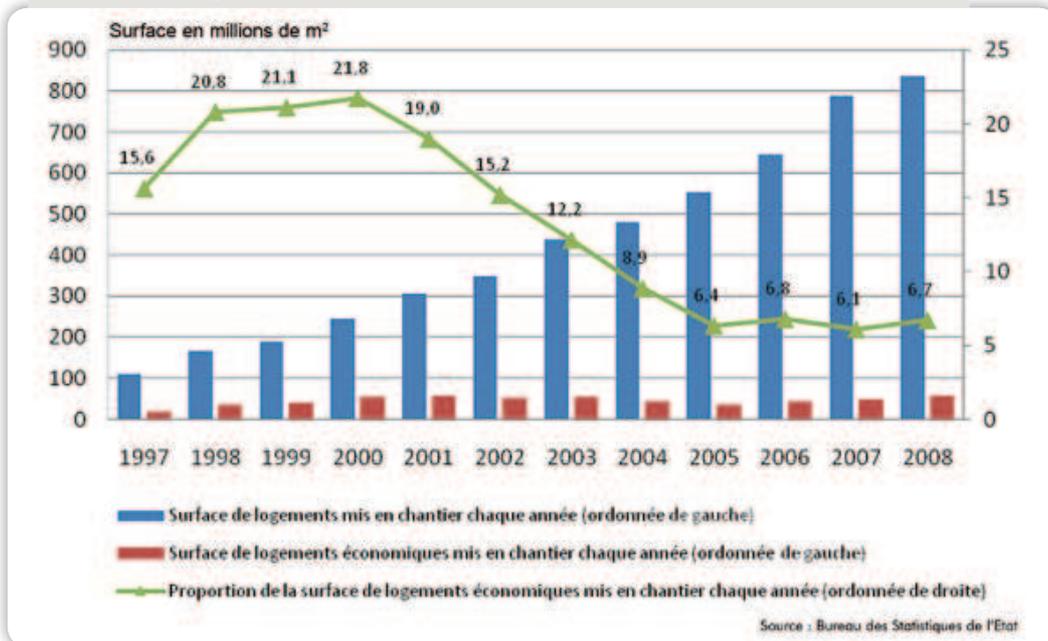


Figure 8 - Evolution de la surface des logements mis en chantier et de la proportion de logements économiques en Chine urbaine (1997-2008)



deux objectifs principaux : stabiliser le marché immobilier et promouvoir le logement social.

Le secteur immobilier constitue l'un des principaux piliers de l'économie du pays, d'où l'importance de sa stabilité. D'une part, la flambée des prix risque de faire apparaître des bulles immobilières et menace la sécurité macroéconomique nationale ; d'autre part, la baisse des prix conduit également au ralentissement de la croissance économique. De fait, à partir de 2005, la question de la maîtrise des prix immobiliers est devenue l'un des enjeux centraux des politiques du logement, mises en œuvre par le gouvernement central. Dans ce registre, des mesures financières, fiscales et foncières ont été prises.

En 2007, l'Etat a réaffirmé son intention de relancer la construction de logement social, par une circulaire « relative à la solution des difficultés des logements pour les ménages à faibles revenus ». Il est désormais indiqué clairement que le fait de résoudre les difficultés du logement des familles modestes fait partie des missions de service public. Cette politique va jusqu'à expliciter sa cible en termes de populations visées, les surfaces de logement social à produire et les moyens financiers nécessaires. Elle a marqué le tournant de la politique du logement social en Chine.

Dans le cadre du plan de relance consécutif à la crise économique, en 2008, d'importants investissements dans la production de logements

sociaux ont été prévus. Des objectifs quantitatifs de construction de logements sociaux sont publiés chaque année dans le Rapport Annuel du Gouvernement. Un programme de 3 ans, visant à résoudre les difficultés de logements des 7,5 millions ménages urbains a également été annoncé dans le Rapport Annuel de 2009. En 2010, l'objectif de construction de 5,8 millions de logements sociaux était inscrit dans le Rapport Annuel. Et en décembre 2010, un objectif plus ambitieux encore était proposé par le Ministère du Logement et de la Construction : construire 10 millions de logements sociaux en 2011, soit une augmentation de 72,4 % par rapport à 2010. Cet objectif a été confirmé et poursuivi avec un programme portant sur un total de 36 millions de logements sociaux construits entre 2011 et 2015.

Après la crise économique de 2008, l'activité immobilière a également bénéficié de politiques très favorables, comportant une baisse des taux des prêts hypothécaires, une diminution des taxes d'acquisition et des taxes de transaction et une baisse de la quotité obligatoire d'apport personnel. Après une phase de baisse de courte durée, la hausse des prix est repartie à pleine vitesse. Cette reprise a conduit à des interventions intenses de l'Etat depuis fin 2009 via des mesures anti-spéculatives : limitation du nombre des logements acquis par un seul ménage, différenciation entre les taux de prêt hypothécaire accordés aux primo-accessions et aux multi-accessions, et augmentation de la quotité obligatoire d'apport personnel. Mais ces mesures visent à freiner la demande de logements, sans augmenter ou restructurer l'offre de logements. Elles ont donc effectivement conduit à une baisse du volume de transactions sur le marché immobilier, mais la hausse des prix immobiliers est maintenue.

En définitive, les deux objectifs de la politique du logement s'imbriquent et s'influencent. La stabilisation des marchés immobiliers est liée à la croissance économique du pays ; alors que le logement social s'inscrit davantage dans la dimension sociale. En même temps, la construction de logements sociaux est considérée comme une mesure clé pour contrôler les prix de l'immobilier à travers une restructuration de l'offre de logements. De ce point de vue, l'articulation entre les deux objectifs est désormais placée au cœur de la politique du logement en Chine. ■

Tableau 1

les principales étapes des politiques du logement en Chine depuis 1988

Année	Textes officiels et décisions	Principaux effets
1988	Circulaire relative au projet de la réforme de la politique du logement par étapes dans les villes chinoises	Démarrage de la réforme du logement à l'échelle nationale
1994	Décision du conseil d'Etat relative à l'approfondissement et à l'accélération de la réforme du système du logement	Approfondissement de la réforme du logement et mise en place de mesures de transition : vente de logements publics à prix avantageux à des salariés, introduction du « logement économique », et du « fond public d'aide au logement »
1998	Circulaire relative à l'approfondissement de la réforme du système du logement et à la promotion de la construction de logements	Mise de la fin du système d'affectation et mise en place du système d'acquisition monétaire. Le logement économique est désigné comme le principal modèle de l'offre de logement. Mise en place des logements à bas loyers
2003	Circulaire relative à la promotion du développement sain et continu du marché immobilier	Début de la politique du logement orientée vers le marché. Abandon du principe de la suprématie des logements économiques. Début de la hausse des prix immobilier
2005	Circulaire relative à la stabilisation des prix immobiliers	Peu d'effet
2006	Circulaire relative à l'adaptation de la structure de l'offre des logements et à la stabilisation des prix immobiliers	Peu d'effet
2007	Circulaire relative à la solution des difficultés des logements pour les ménages à faibles revenus	Recentrage de la politique du logement en visant à promouvoir le logement social
2008	Politiques financières et fiscales pour « sauver » le marché immobilier : baisse des taux de prêts hypothécaire ; diminution des taxes d'acquisition et des taxes de transaction ; baisse de la quotité obligatoire de l'apport personnel	Reprise de la croissance de l'activité immobilière et de la hausse des prix fin 2009
2010	Circulaire relative à la promotion du développement stable et sain du marché immobilier Circulaire relative au contrôle de l'envolée des prix immobiliers dans certaines villes	Promotion de la construction de logements sociaux ; baisse du volume des transactions mais maintien de la hausse des prix immobiliers
2011	Circulaire relative à l'intervention sur le marché immobilier	

Bibliographie

- ✓ Li Jing, Necessity of improving low rent housing policies, *City Planning Review*, Vol. 32, No.5, mai 2008
- ✓ Stephens Mark, locating Chinese Urban Housing Policy in an international Context, *Urban Studies*, Vol. 47, No. 14, 2965± 2982, 2010
- ✓ Wu Fulong, Changes in the Structure of Public Housing Provision in Urban China, *Urban Studies*, Vol. 33, No. 9, 1601± 1627, 1996
- ✓ Ye Jianping, Song Jianing, Tian Chenguang, An Analysis of Housing Policy during Economic Transition in China, Research Center for Land Policy, Renmin University of China, *International Journal of Housing Policy*, Vol. 10, No. 3, 273–300, September 2010
- ✓ Zhang Jie, Xuan Wenhao, Urban Housing in China 2009: a brief review, *City planning review*, Vol.35, No.1, 2011
- ✓ Le lecteur trouvera davantage de références sur le site du laboratoire Lab'Urba : www.lab-urba.fr