

**Mission d'évaluation de la territorialisation  
des politiques du logement**

# **Territoires et politiques du logement**

**Une lecture à partir de travaux de recherche**

**Xavier Desjardins**

Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité  
Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Plan Urbanisme Construction Architecture  
Grande Arche de la Défense 92055

La Défense

Site internet : <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca>

Directeur de la publication : Emmanuel Raoul, secrétaire permanent  
du PUCA

Responsable de l'action : Martine Vernhes, chargée de mission,  
PUCA

Coordination éditoriale : Bénédicte Bercovici, chargée de  
valorisation, PUCA

Crédits photos : MLET/MEDDE, Droits réservés

ISBN 978-2-11-138140-7

Impression : MLET/MEDDE, 2014

## **Le contexte du rapport**

Ce travail de recherche a été réalisé dans le cadre de l'évaluation de la territorialisation de la politique du logement décidée par le comité interministériel de modernisation de l'action publique en décembre 2012.

A la demande du comité de pilotage chargé de l'évaluation, le PUCA a eu pour mission d'apporter un éclairage de cette question par la recherche

Xavier Desjardins, maître de conférences à Paris 1 Panthéon-Sorbonne et directeur du CRIA, Centre de recherche sur les réseaux, l'industrie et l'aménagement (CRIA), équipe de l'UMR Géographie-Cités, s'est vu confier le projet d'une synthèse problématisée des résultats de recherches récentes en sciences sociales (économie, sociologie, science politique, géographie et autres sciences). Ce travail a été mené entre avril et juillet 2013. Il s'agit de faire ressortir les acquis de la recherche, les questions «vives» dans le monde académique et aussi les «zones d'ombre» ou encore les questions dont les chercheurs se sont peu saisiés.



## Sommaire

|   |    |
|---|----|
| Le contexte du rapport  | 2  |
| Introduction  | 10 |
| La territorialisation des politiques du logement : cinq fonctions différentes     | 10 |
| Une territorialisation en trompe-l'œil ?  | 14 |
| Objet et méthode de travail   | 17 |
| 1) Les recompositions socio-territoriales d'une décennie d'inflation immobilière  | 20 |
| 1.1) La hausse des prix immobiliers   | 22 |
| Une hausse générale du prix des logements sur tout le territoire                  | 22 |
| Des augmentations de prix très différenciées, à l'échelle régionale et urbaine    | 25 |
| 1.2) De quelques effets sociaux et territoriaux de la hausse des prix immobiliers | 28 |
| Une transformation des profils des acheteurs                                      | 28 |
| Une fragilisation des classes moyennes  | 30 |
| 1.3) La <i>gentrification</i> en question   | 32 |
| Le processus de <i>gentrification</i>   | 33 |

|  |    |
|--|----|
| La <i>gentrification</i> : horizon des politiques publiques d'habitat ?                  | 36 |
| 1.4) Des politiques publiques qui amplifient la hausse des prix ?                        | 41 |
| Les aides à la pierre : un effet maîtrisable sur les prix ?                              | 42 |
| Les aides personnelles : incertitude sur le long terme et la réversibilité des processus | 43 |
| Des politiques d'aménagement qui valorisent trop les centres ?                           | 49 |
| 2) Les acteurs de la territorialisation des politiques du logement                       | 53 |
| 2.1) L'Etat face au territoire   | 53 |
| Le pilotage centralisé des politiques territoriales du logement                          | 54 |
| Pour la rénovation urbaine, une centralisation acceptée et adaptée                       | 58 |
| Un Etat déconcentré réduit à la portion congrue  | 60 |
| Grand Paris : chant du cygne ou prémices d'un nouveau positionnement de l'Etat local ?   | 63 |
| 2.2) Les politiques des communes et de leurs groupements                                 | 65 |
| L'intercommunalité : service extérieur de l'Etat ?                                       | 66 |
| Le rôle réduit des intercommunalités dans le financement des politiques du logement      | 68 |
| Des intercommunalités au centre du jeu   | 74 |

|   |     |
|---|-----|
| Les intercommunalités : quelle capacité politique ?                                   | 77  |
| 2.3) Les départements : toujours présents   | 82  |
| 2.4) Les associations et la société civile : une implication réduite                  | 85  |
| 2.5) Les promoteurs : des profils diversifiés, inégalement régulés                    | 87  |
| La mise en œuvre des dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif privé. | 89  |
| Les zonages en question   | 3   |
| L'émergence de promoteurs-défiscalisateurs  | 92  |
| Une production mal localisée par rapport aux besoins                                  | 94  |
| La régulation locale de l'activité des promoteurs                                     | 96  |
| 2.6) La disparition progressive des investisseurs institutionnels                     | 99  |
| 2.7) Les hybridations entre la promotion immobilière et le monde HLM                  | 101 |
| 3) Quel est le but des politiques territoriales du logement ?                         | 107 |
| 3.1) Des tentatives de lectures globales des dynamiques des politiques du logement    | 108 |
| Les politiques du logement face à une nouvelle forme de capitalisme                   | 109 |
| Une nouvelle gouvernamentalité ?  | 112 |
| 3.2) Articuler politiques du logement et urbanisme                                    | 115 |

|  |     |
|--|-----|
| Un développement résidentiel périurbain et rural hors contrôle ?   | 115 |
| La fluidité du parc de logement, élément de la réussite des politiques de transport  | 120 |
| 3.3) Quelle est l'ambition sociale des politiques territoriales du logement ?  | 121 |
| Les évolutions de la politique en faveur des logements des plus pauvres  | 121 |
| De multiples « sas » entre la rue et le logement   | 122 |
| Les sources du problème : le logement et au-delà du logement   | 126 |
| La mixité sociale : les raisons du succès d'une notion malléable   | 128 |
| Mixité : les quotas sont-ils utiles ?  | 130 |
| La rénovation urbaine produit-elle de la mixité ?  | 133 |
| 4) Pistes de recherche : zones d'ombre et nouveaux questionnements   | 138 |
| 4-1) Eclairer le sens des politiques du logement   | 139 |
| 4.2) Les zonages nationaux : derrière la technique, des enjeux politiques et sociaux   | 140 |
| 4.3) Les marchés locaux du logement : quelles interactions entre les politiques nationales du logement et la diversité des modes de régulation locale du foncier ? | 142 |
| 4.3) Les acteurs : la territorialisation au concret  | 143 |



|   |     |
|---|-----|
| 4.4) Politiques du logement et question sociale : d'une approche segmentée à la compréhension des dynamiques résidentielles | 145 |
| 4-5) Des territoires hors champ : territoires en déclin, petites villes et territoires ruraux                               | 147 |
| Bibliographie   | 149 |
| Annexe : cadrage financier des politiques du logement en France   | 168 |

## **Introduction**

### **La territorialisation des politiques du logement : cinq fonctions différentes**

La notion de « *territorialisation* » a connu une fortune certaine depuis les années 1980. A la suite de la « *première* » décentralisation et dans le sillage de la politique de la ville, il s'agissait à travers cette démarche d'adapter l'organisation de différents services publics, notamment de santé, d'éducation ou encore de sécurité, à la diversité des situations territoriales. En matière de politique du logement, la territorialisation recouvre cinq réalités différentes.

La première dimension de la territorialisation est une adaptation, définie à l'échelon national, des règles juridiques et financières de la politique du logement en fonction des spécificités locales. Ces adaptations territoriales sont très nombreuses. Certaines sont liées à la prise en compte de l'inégale « tension » sur les marchés du logement. Les plafonds de loyers par catégorie de logement social comme les plafonds des loyers des logements locatifs privés, financés grâce à une aide fiscale, sont définis selon des zonages nationaux. D'autres adaptations découlent de la prise en compte d'enjeux spécifiques aux quartiers qui bénéficient de

la politique de la ville. Des financements différents peuvent s'y déployer, par exemple le taux de TVA des logements en accession construits dans les quartiers classés en zones urbaines sensibles ou à leurs abords, ou des règles particulières peuvent s'y appliquer, par exemple celles qui sont relatives au loyer que sont susceptibles de payer les locataires de logements sociaux dont les revenus dépassent les plafonds d'admission dans un logement locatif social.

La territorialisation vise, en second lieu, à résoudre les contradictions éventuelles entre les différentes composantes de la politique nationale du logement, notamment entre ses ambitions économiques pour soutenir le secteur de la construction, ses aspects sociaux pour le logement des personnes défavorisées et la volonté de maîtriser le développement urbain. Différents outils de politiques publiques sont créés pour débattre localement de la mise en cohérence des orientations potentiellement divergentes de la politique du logement : « *Le local apparaît comme une solution, une bouée de sauvetage, pour des politiques dont l'inefficacité globale semble liée à des contradictions insurmontables* (Behar, 2000) ».

La troisième fonction de la territorialisation est de mieux articuler les politiques du logement avec d'autres politiques sectorielles, notamment celles qui concernent les équipements publics, l'action sociale ou encore l'aménagement du cadre de vie. En effet, si les objectifs principalement quantitatifs ont caractérisé la politique du logement connue au cours des *Trente Glorieuses*, les

difficultés de vie dans de nombreux grands ensembles d'habitat social ont montré, dès le début des années 1970, les limites d'une approche centrée uniquement sur le « logement » pour assurer l'épanouissement des habitants. Le passage de la notion de « logement », à celle plus large d'« habitat » illustre ce changement. Pour Yves Jégouzo, l'habitat apparaît comme un « *concept globalisant et fédérateur, qui regroupe le logement, l'aménagement (urbanisme opérationnel, action foncière), l'écologie urbaine (le cadre de vie), le suivi social et culturel, l'action économique et la prévention de la délinquance* » (Jégouzo, 1996). Pour assurer cette prise en compte globale du contexte, l'échelle locale apparaît bien sûr beaucoup plus adaptée.

La territorialisation vise, quatrièmement, à mieux articuler les actions des différentes institutions en charge des politiques du logement. L'Etat conserve une place tout à fait prééminente dans le financement des politiques du logement (CGDD, 2012), comme dans la définition des normes relatives à la production, au financement et à la gestion des logements. Le logement ne fait pas partie des compétences décentralisées. Le législateur a toujours été très réticent à transférer la politique du logement, notamment par crainte des effets potentiellement ségrégatifs de sa mise en œuvre par les collectivités locales. Cependant, cette prudence du législateur n'a pas empêché des évolutions importantes. En 2004, avec l'acte II de la décentralisation, les intercommunalités issues de la loi Chevènement, et subsidiairement les départements, ont obtenu le droit de se

faire déléguer la gestion des aides à la pierre (programmation des logements sociaux et subventions à l'habitat privé). Cette délégation de compétences marque l'implication de plus en plus grande des collectivités locales en matière d'habitat. En effet, si les collectivités locales n'ont pas eu formellement la compétence en matière de politique du logement, dès les années 1980, l'Etat incite les communes et leurs groupements à élaborer des programmes locaux de l'habitat et donne une assez large marge de manœuvre à ces services déconcentrés pour orienter les aides à la pierre en fonction de ces stratégies locales. De véritables politiques locales du logement se mettent ainsi en place (Brouant, 2002). Par ailleurs, les collectivités locales exercent des compétences dont l'exercice a une incidence très forte sur la mise en œuvre des politiques du logement, notamment les politiques sociales par les Conseils Généraux ou l'urbanisme par les communes et leurs groupements. Dans ces conditions, la territorialisation est devenue un passage obligé, pour une politique dont les diagnostics comme les actions se doivent d'être partagés.

La territorialisation peut viser, en cinquième et dernier lieu, à la mise en œuvre d'une « norme » territoriale. Alors que la diversité des politiques locales est une des conséquences logiques et prévisibles de la décentralisation, le législateur a veillé à élaborer un cadre de plus en plus contraint en matière d'orientation des politiques du logement : taux de logements sociaux à atteindre, nombre de places d'hébergement à créer, aire d'accueil de gens du voyage à réaliser etc. Un modèle

implicite d'équilibre territorial de l'habitat est dessiné par le législateur.

## **Une territorialisation en trompe-l'œil ?**

Si tout semble conduire à une territorialisation accrue des politiques du logement, tant par la nature des problèmes à résoudre que par l'organisation administrative actuelle, il faut souligner que deux tendances viennent potentiellement contredire cette ambition. Tout d'abord, l'Etat a affiché au cours de la dernière décennie de grands programmes pluriannuels en matière de logement, plan de cohésion sociale et programme national de rénovation urbaine, dont la complémentarité et l'insertion dans les politiques locales n'est rien moins qu'évidente. Ensuite, et peut-être surtout, on note une tendance à un accroissement de la part des dépenses non « territorialisées » dans le financement des politiques du logement.

Ces dépenses non territorialisées sont, tout d'abord, les aides à la personne. La montée en puissance des aides à la personne a visé à transférer une partie du pilotage de la production de logements depuis la puissance publique vers les « *consommateurs* » de logement. Le rapport de la commission présidée par Raymond Barre sur le financement de la politique du logement en 1975 explicite très clairement cette orientation. Alors que les mécanismes de production de logements sociaux tendaient à regrouper des ménages aux profils socio-économiques semblables selon le statut de l'immeuble, le rapport dit : « *Il n'y a point de réelle liberté de*

*choix si les ménages à faibles revenus sont assignés, selon le niveau de leurs ressources, à une catégorie donnée de logement, fût-elle unique, dont les normes sont définies par l'autorité publique. Le système d'aide à l'habitat devrait au contraire permettre aux individus d'effectuer un véritable choix dont l'ouverture sera sans doute longtemps encore fonction de leurs revenus, mais qui, même pour les plus pauvres, devrait s'élargir continuellement »* (Barre, p. 15). La réforme de 1977 qui est issue de ces réflexions marque très fortement les actuelles politiques du logement par l'importance donnée aux aides à la personne.

De nombreuses aides à la pierre ont été conçues de manière non territoriale, ou avec des maillages territoriaux si larges qu'ils mêlent des situations locales extrêmement diverses. Les aides fiscales à la production de logements se sont multipliées. Les premières politiques visant à attirer l'épargne des ménages vers l'immobilier par une aide fiscale à l'investissement dans des logements destinés à être loués se mettent en place dès 1984 avec la loi Quilès (Vergriete, 2013). Elles se sont surtout développées à partir de 1996 à travers différents dispositifs qui ont pris les noms des ministres (Périssol, Besson, Borloo, Duflot) ou des parlementaires qui les ont promus (Scellier).

Les aides à la pierre sous forme de taux réduits sont également non territorialisées. En 1995 est mis en place le prêt à taux zéro : il s'agit d'une avance financière sans intérêt destinée à permettre à des ménages aux revenus faibles d'accéder à la propriété malgré un apport personnel

insuffisant. Le prêt à taux zéro (PTZ) n'est pas contingenté, contrairement aux dispositifs antérieurs d'aide à l'accession à la propriété.

Comme le résume Jean-Claude Driant « *la création du prêt à taux zéro en 1995 et la multiplication des mécanismes fondés sur la fiscalité des personnes physiques ont contribué à faire reculer les outils de pilotage local des politiques du logement au profit de systèmes encadrés principalement par le ministère de l'Economie et des Finances, dont l'objectif majeur semble être le réglage du rythme de la construction neuve, tout en modérant la pression fiscale, ce qui le conduit le plus souvent à préférer le manque à gagner des aides fiscales aux subventions jugées trop coûteuses* » (Driant, 2007, p. 7). Dans un tel contexte, seules restent entre les mains de la décision locale les aides liées à la production et à l'amélioration du parc social et celles distribuées par l'ANAH pour l'amélioration des logements privés. La question se pose donc de la capacité réelle des acteurs locaux à orienter les politiques du logement. Pour Yves Jégouzo, l'inflation normative observée depuis le début des années 2000 tient à la difficulté à orienter les politiques du logement « *depuis la réforme Barre des années 1970, on a donné au marché un rôle de plus en plus important en ce domaine, les financements publics du logement connaissant depuis une rétraction continue. Or, il est logique que le marché ait privilégié la réponse aux demandes solvables du moment, la construction dans les zones touristiques, la réalisation de logement individuels dans les zones périurbaines, l'investissement*



*spéculatif dans les centres-ville* » (Jegouzo, 2009, pp. 1282-1283).

## **Objet et méthode de travail**

L'objet du présent travail est de présenter les travaux de recherches menés récemment sur la territorialisation des politiques du logement en France. L'objectif est de faire un état des lieux, de montrer les points d'accord de la recherche sur les effets de certaines politiques du logement, de cerner les éventuelles zones d'ombre qui pourraient donner lieu à des actions de recherche.

Si l'exhaustivité en matière de repérage des travaux est presque impossible, le présent rapport vise à donner un panorama assez large. Les travaux retenus sont des travaux récents, réalisés à partir des années 2000, et portant sur la France métropolitaine. Quelques incursions dans des travaux relatant des situations plus anciennes ou dans d'autres territoires ont été menées, quand il s'agit de travaux particulièrement connus ou marquants.

Les travaux financés par le Plan Urbanisme Construction et Architecture ont été recensés. Les programmes suivants ont donné de nombreuses informations utiles à la compréhension des mutations des politiques du logement : « Intercommunalité à l'épreuve des faits », « Renouveler l'urbain au nom de la mixité ? » « Vieillesse de la population et habitat », « Habitat et vie urbaine », « L'hébergement chez un tiers ». Les articles sur le sujet ont

été recherchés dans les revues scientifiques du champ. Enfin, un ciblage des thèses récentes a été opéré.

Nous pouvons faire quelques commentaires sur le corpus ainsi repéré.

Les travaux de recherche se focalisent souvent sur des « segments » de politiques publiques, que ce soit des grands programmes d'investissement public (la rénovation urbaine) ou des réorganisations administratives d'importance (l'intercommunalité). Certaines entrées particulières, telles que celles des promoteurs, semblent avoir été principalement travaillées dans le cadre de thèses et avoir peu fait l'objet de programmes incitatifs de recherche.

Les travaux de recherche témoignent, quoi qu'il en soit, d'un secteur de recherche dynamique. Les productions sont nombreuses et relèvent de champs disciplinaires variés : droit, géographie, urbanisme, sociologie, sciences politiques. Un milieu scientifique interdisciplinaire s'est structuré autour des questions de logement et d'habitat, notamment grâce au « Réseau français : recherche, habitat, logement » (REHAL). Les travaux d'économistes sont moins nombreux et ne portent que très rarement sur les marchés locaux, ce dont témoigne le rapport de synthèse réalisée par Isabelle Maleyre (2007).

La première partie s'interroge sur les bouleversements causés aux politiques du logement par une longue décennie de hausse des prix immobiliers. La deuxième partie rend compte

des acquis et des débats sur l'évolution des différents acteurs de territorialisation de la politique du logement. Enfin, une dernière partie présente les travaux qui interrogent les objectifs de la politique du logement.

## **1) Les recompositions socio-territoriales d'une décennie d'inflation immobilière**

Les prix ont connu une augmentation très forte depuis la fin des années 1990. Le logement constitue le premier poste de consommation des ménages bien avant l'alimentation, les transports, les loisirs ou la santé (Bigot, Hoibian, 2009). Son poids ne cesse de croître depuis cinquante ans : il représente aujourd'hui 22% de leur budget en 2006. La part consacrée au logement diffère selon le mode d'occupation du logement. Les locataires, une fois déduit les aides personnelles au logement, dépensent en moyenne 23 % de leur budget aux loyers et charges en 2006 contre 18 % en 1988. Pour les accédants à la propriété, la part du budget est de 20 % en 2006 pour les remboursements d'emprunts et les charges. Pour les propriétaires qui ont fini de rembourser leur emprunt immobilier, le poids des dépenses afférentes au logement est plus faible, mais atteint néanmoins 13 % si l'on inclut les charges d'eau, d'énergie, d'assurance et les taxes foncières et d'habitation.

Le poids de la dépense en logement est plus élevé dans le budget des ménages modestes. Par ailleurs, cette dépense s'accroît en fonction de l'évolution du « produit » tant dans ses caractéristiques propres (confort, superficie, etc.) que

dans sa localisation. La hausse des prix transforme la géographie sociale des territoires. Les centres des plus grandes agglomérations françaises accueillent une proportion plus élevée que les autres territoires des membres de classes moyennes et supérieures. *A contrario*, les périphéries urbaines tout comme les zones rurales, accueillent, en moyenne, une proportion plus élevée d'ouvriers et d'employés. Cette évolution de la géographie sociale des villes se repère aussi bien à Paris (Berger, 2004) que dans la plupart des grandes agglomérations françaises. Bien sûr, « *Il est faux d'en rester à une vision binaire, qui opposerait les territoires centraux des riches et des territoires périphériques de pauvres* » (Davezies, 2013, p. 25). De nombreux pauvres habitent dans les centres urbains, notamment grâce à l'importance du logement social. Jacques Donzelot a proposé une stylisation de ces dynamiques territoriales en distinguant trois mouvements : une *gentrification* des centres urbains ; une périurbanisation des classes moyennes, enfin, une relégation des catégories populaires dans les quartiers d'habitat social (Donzelot, 2004).

Pour y voir plus clair dans ce débat, et notamment pour voir quelles sont les incidences potentielles des politiques territoriales du logement sur ces dynamiques, nous proposons une analyse en trois temps. : tout d'abord, la présentation de quelques éléments factuels tirés de recherches récentes sur la dynamique des prix et de l'occupation résidentielle des territoires, ensuite, une présentation des principaux débats, qui tournent autour de la

notion de « gentrification », enfin, une réflexion sur les relations entre les politiques publiques et ces transformations territoriales.

## **1.1) La hausse des prix immobiliers**

### **Une hausse générale du prix des logements sur tout le territoire**

Les prix immobiliers ont augmenté très fortement dans tout le territoire national. À partir de la fin des années 1990, les prix des logements anciens ont augmenté de façon ininterrompue jusqu'au début de 2008. Début 2007, ils avaient été multipliés par deux par rapport à leur niveau de 2000. Leur variation annuelle a oscillé autour de 7 à 8% de 2000 à mi-2002 puis s'est accélérée jusqu'à mi-2004, atteignant 16,5 % au quatrième trimestre 2004 en province, à peine moins en Île-de-France. La progression a suivi sensiblement les mêmes inflexions en province et en Île-de-France, ce qui est très différent de la précédente phase haussière de la fin des années 1980, qui avait presque exclusivement concerné la région parisienne. Depuis 2000, le prix des logements a augmenté beaucoup plus que les loyers, qui ont eux-mêmes augmenté plus vite que les prix à la consommation. Ainsi, les indices de loyer et de prix des logements anciens ont fortement divergé : l'indice des loyers passe de 100 en 2000 à 124 en 2007 tandis que dans le même temps l'indice des prix des logements anciens passe de 100 à 207. Depuis 2008, les prix immobiliers n'augmentent plus, mais ils ne diminuent que faiblement (Rougerie, Friggit, 2010)

Pour Jacques Friggit, la dernière décennie est une anomalie dans l'évolution des prix (Friggit, 2011). En effet, entre 1965 et 2000, il observe une stabilité de l'indice des prix des logements qui croissent tendanciellemment comme le revenu par ménage. Ces prix ne s'écartent pas de plus de 10 % de cette tendance longue, considérée comme un « tunnel ». A partir de 2002, l'indice des prix des logements rapporté au revenu s'envolent par le haut, du tunnel dans lequel il avait évolué pendant 35 ans. Une envolée analogue se retrouve dans de nombreux pays voisins, hormis l'Allemagne, exception notable. Par ailleurs, nous l'avons vu, l'indice des loyers a augmenté beaucoup moins rapidement que les prix de vente : le rendement locatif a donc beaucoup diminué. La hausse du prix des logements a été financée par un doublement de l'endettement immobilier des ménages, de 30 % à presque 60 % de leur revenu *« qui a procuré aux acheteurs nets (les plus jeunes) des liquidités aussitôt transférées aux vendeurs nets (les plus âgés), lesquels les ont pour l'essentiel affectés à leur consommation (Friggit, 2011, p. 20) »*.

Nous n'entrerons pas dans le débat sur la « bulle immobilière », débat qui excède les ambitions de ce travail sur la dimension territoriale des politiques du logement. Toutefois, mentionnons que des travaux proposent une vision différente de l'histoire des prix. Il s'agit notamment de ceux de Xavier Timbeau (Timbeau, 2013a). En effet, pour cet économiste, il apparaît peu pertinent de diviser un indice de prix par un indice de revenu comme le propose Jacques

Friggit qui rapporte le prix d'une unité de logement (au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire un m<sup>2</sup> corrigé des effets de qualité) au revenu par unité de consommation. Il se propose de comparer le coût d'usage comme la somme du coût d'emprunt (ou le coût d'opportunité d'un capital immobilisé), égal au produit du taux d'intérêt et de la valeur du m<sup>2</sup>, des taxes et impôts liés à la possession du m<sup>2</sup> et des enfin des gains (ou des pertes) en capital liés à l'évolution du prix du m<sup>2</sup>. Il observe alors que sur la période 1980 à 1999, le niveau élevé des taux d'intérêt et l'inertie des prix immobiliers aboutissent à un coût d'usage largement supérieur au coût du loyer, bien que la hausse des prix à la fin des années 1980 ait réduit la différence. En revanche, la période 2000-2008 est caractérisée par un coût d'usage négatif. La conclusion est donc différente du ratio de Friggit : au lieu d'une période de stabilité du ratio, suggérant un prix normal du logement jusqu'en 1999, l'analyse en coût d'usage suggère au contraire que durant cette période, la propriété a été plus coûteuse que la location. La forte hausse des prix de l'immobilier à partir de la fin des années 1990 a procuré aux propriétaires des plus-values qui ont plus que compensé les autres coûts du logement. Entre 1999 et le milieu des années 2000, la propriété a été considérablement plus intéressante que la location. Avec cette méthode, il apparaît que les coûts d'usage s'éloignent du prix attendu à partir de 2005.

Une inconnue majeure porte, bien sûr, sur l'évolution des prix. Bernard Coloos (Coloos, 2010) dit avec humour que les économistes se sont tellement trompés par le passé en cette



matière qu'il est sage de ne pas trop s'avancer. Les prix restent stables, malgré la crise économique actuelle : il semble que le comportement attentiste des vendeurs et les taux d'intérêt très bas retardent actuellement – et pour combien de temps ? - toute baisse significative des prix.

### **Des augmentations de prix très différenciées, à l'échelle régionale et urbaine**

A l'échelle nationale, les prix immobiliers dans l'ancien ont plus que doublé entre 1998 et 2007. Mais cette flambée est marquée par de fortes disparités territoriales. François Cusin (2013) propose une analyse de l'évolution des 100 principales aires urbaines françaises. Il montre que les villes où les marchés immobiliers sont les plus tendus sont celles qui ont été les plus attractives sur le plan résidentiel. La pression exercée sur les prix immobiliers est à la fois une question de flux migratoires et de profils socio-économiques des migrants. Par ailleurs, son étude des marchés locaux permet de mettre en évidence une évolution qui est rarement soulignée : ce sont les segments les moins chers qui ont le plus augmenté. Par conséquent, le parc immobilier abordable pour les ménages modestes s'est considérablement réduit.

Si l'on définit l'attractivité résidentielle comme la capacité à attirer de nouveaux habitants et à conserver ceux qui sont déjà présents, les soldes migratoires en fournissent une mesure objective. Durant la période 1999-2006, les aires urbaines les plus attractives se situent dans le Sud-Est, le Sud-Ouest et l'Ouest de la France. Contrairement aux idées

reçues, le creusement des écarts de prix est la règle. L'accroissement des disparités de prix a été plus marqué dans le logement collectif que dans le logement individuel. La différence tient à ce que le logement collectif se concentre dans les zones qui ont subi les plus fortes pressions immobilières : les villes-centres et leurs proches banlieues.

Dans les douze villes qualifiées d'aires métropolitaines par l'INSEE, les prix ont en moyenne plus augmenté que dans les autres aires urbaines. En outre, les métropoles qui ont le plus progressé dans la hiérarchie sont celles qui ont été les plus attractives au plan résidentiel au cours des années 2000 : Toulouse, puis Montpellier, Bordeaux et Marseille-Aix. Lyon se maintient, tandis qu'Orléans, Strasbourg et Lille, moins attractives, ont reculé dans la hiérarchie des prix immobiliers. Parmi les autres zones urbaines, celles qui sont situées dans les régions les plus attractives ont enregistré une hausse des prix très supérieure à la moyenne : c'est le cas de Fréjus, Menton-Monaco, Sète, Perpignan, Toulon, Nîmes et Ajaccio pour les régions méditerranéennes, de Bayonne, Arcachon, Saint-Nazaire, Lorient et Angers dans l'Ouest, enfin d'Annemasse, Thonon-les-Bains, Cluses et Annecy en Savoie. Au-delà de la dimension quantitative, le profil des nouveaux habitants a un impact sur les prix : les prix augmentent d'autant plus que la part des ménages déjà propriétaires est forte parmi les entrants. A l'inverse, plus la part des étudiants parmi les entrants est élevée, moins les prix ont augmenté. Un autre résultat est à souligner : plus la part des entrants en

provenance de la même région est élevée, moins les prix ont augmenté entre 1999 et 2006.

La mesure des évolutions par décile de prix dans douze aires urbaines permet de mesurer la déformation de la structure des prix immobiliers liée à une progression plus rapide des prix des biens les moins chers. Si l'on classe les biens immobiliers par décile de prix dans chacune des trois zones, centre, banlieue et périphérie, on constate que la hausse des prix entre 1998 et 2007 a eu pour effet de réduire les disparités de prix mesurées par le rapport interdécile (D9/D1). Or, cette réduction des disparités est imputable à une valorisation plus forte des marchés les moins chers, soit les biens compris entre le 1<sup>er</sup> et le 5<sup>ème</sup> décile, que des marchés haut de gamme. Après le retournement de 2008, les baisses de prix des biens les moins chers n'ont pas été suffisantes pour compenser l'éviction par les prix des ménages modestes, à l'œuvre depuis 1998.

L'auteur illustre son analyse avec le cas de Marseille. L'aire urbaine fait partie de celles qui ont connu la plus forte croissance des prix immobiliers durant la période récente. Elle a en outre enregistré le record des prix des segments les moins chers entre 1998 et 2007. Dans la ville de Marseille, le 1<sup>er</sup> décile des appartements est passé de 420 euros du m<sup>2</sup> à 1 720 euros du m<sup>2</sup>, soit une augmentation de 310 % en 9 ans. Dans le même temps, le 9<sup>ème</sup> décile n'augmentait « que » de 179 %, passant de 1 280 à 3 750 euros par m<sup>2</sup>. Le premier décile de maisons a quant à lui augmenté de 238 %, la hausse du 9<sup>ème</sup> décile n'a été que de 116 % durant la même période.

L'ensemble de l'aire urbaine a suivi la même tendance : le 1<sup>er</sup> décile des maisons en banlieue (+244 %) et dans le périurbain (+334 %) ainsi que celui des appartements en zone périurbaine (+257 %) font partie des plus fortes hausses enregistrées.

## **1.2) De quelques effets sociaux et territoriaux de la hausse des prix immobiliers**

### **Une transformation des profils des acheteurs**

La conséquence de cette évolution des prix est mise en évidence par de nombreuses études : la sociologie des quartiers centraux change. Etudiant le profil des acquéreurs et vendeurs dans l'inflation immobilière à Paris et à Marseille (Boulay, Guérois, Le Goix, 2011), des chercheurs ont bien montré les transformations sociales. A Paris, elles se traduisent par une moindre présence des employés dans le centre et un repli de ces derniers dans le Sud-Ouest du Val de Marne ainsi qu'au Nord de la Seine-Saint-Denis. Ils montrent que les acquéreurs ouvriers et employés s'éloignent constamment du centre. A Marseille, on observe une spécialisation des arrondissements du nord dans l'accueil des ouvriers. Le 15<sup>ème</sup>, structurellement très ouvrier, est relayé par les arrondissements voisins (16<sup>e</sup>, 14<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup> arrondissements). « *On assiste bien à une polarisation accrue du marché immobilier, avec l'éviction des catégories les plus modestes du centre et la diffusion des catégories plus aisées*

*dans le cœur de l'agglomération (Boulay et alii, 2011, p. 179)».*

Cette hausse des prix a des effets ségrégatifs dans tous les territoires attractifs, centraux bien sûr, mais aussi littoraux ou touristiques. Une thèse portant sur les îles du Ponant (Buhot, 2006) donne une illustration originale de ce processus. Elle étudie le marché du logement et ses effets sur la division sociale de l'espace. Les lieux étudiés sont treize îles dispersées entre Côtes d'Armor et Charente-Maritime : Bréhat, Batz, Ouessant, Molène, Sein, Groix, Belle-Ile, Ile-aux-Moines, Arz, Houat, Hoëdic, Yeu et Aix. Il ne s'agit que d'îles de moins de 5000 habitants. L'étude porte sur le marché d'occasion. Ce marché est étudié à partir des extraits d'actes de mutation foncière à titre onéreux. Un développement tout à fait important des résidences secondaires est mis en évidence. Sur les îles du Ponant en 1999, on compte 7102 résidences principales pour 9431 résidences secondaires. Depuis trente ans, elles ont gagné à peine 1000 résidences principales contre près de 6500 résidences secondaires. Hormis dans deux îles, le taux de résidences secondaires est supérieur à 50 %. Les résidences secondaires font vivre de nombreuses entreprises : 14 à Groix, 71 à Belle-Ile, 82 à Yeu. Souvent de petites structures de moins de 10 salariés dont 70 à 90 % de l'activité est liée aux résidences secondaires. Dans les petites îles dépourvues d'entreprises de bâtiment, des ouvriers font des allers et retours quotidiens depuis le continent. En moyenne, 20 à 25 ouvriers débarquent chaque jour à l'île d'Aix et 50 à l'île d'Arz (alors que seules 5

personnes font le trajet inverse vers le continent pour aller travailler). Cette situation conduit à l'éviction des catégories populaires. Les collectivités locales peuvent décider de réaliser des logements sociaux, mais ceux-ci, du fait des prix des terrains, sont coûteux à construire.

### **Une fragilisation des classes moyennes**

Cette évolution des prix, et ses conséquences sociales, transforment les conditions d'habitat des classes moyennes. A partir d'une enquête par questionnaire menée auprès de travailleurs, François Cusin (2012) montre l'existence de profonds clivages au sein des classes moyennes.

La recherche s'appuie sur une approche par les catégories socioprofessionnelles. Le critère de revenu est ensuite utilisé pour mesurer les phénomènes de différenciation interne aux classes moyennes. L'enquête par questionnaire a été menée début 2008 auprès d'un échantillon représentatif de 4000 actifs. Afin de reconstituer l'échantillon des classes moyennes, ont été inclus, dans le cas des célibataires, les personnes des professions et catégories sociales suivantes : cadres et professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires. Dans le cas des couples, les ménages dans lesquels au moins une personne appartient à une de ces catégories ont été inclus.

Avec 54 % des ménages logés en maison individuelle les classes moyennes ne se distinguent pas des autres actifs. Mais ils sont globalement plus urbains, surtout en banlieue et

dans le centre des villes. C'est à la fois un choix et une contrainte liée à la localisation des emplois tertiaires. Le périurbain, souvent représenté comme l'univers des classes moyennes, reste relativement moins investi par leurs franges actives que les centres et les banlieues, à l'exception notable de la strate inférieure des classes moyennes.

Le statut d'occupation distingue les classes moyennes des classes populaires : avec 52 % de propriétaires, elles distancent les ouvriers (37 %) et les employés (36 %). Seuls les hauts revenus affichent un taux supérieur, 64 %. Au sein des classes moyennes, le décrochage de la strate inférieure se confirme : parmi celle-ci seuls 39 % des ménages sont propriétaires, soit seulement deux points de plus que les ouvriers et trois points de plus que les employés. Mais paradoxalement, cette strate se tourne assez peu vers le logement social.

Les classes moyennes ne se montrent pas plus satisfaites de leur situation résidentielle que les autres actifs. En la matière, seuls les hauts revenus se détachent. A l'exception de leur strate inférieure, les classes moyennes se déclarent moins pénalisées par le coût du logement et l'inconfort, mais elles ont en revanche tout autant le sentiment de subir des nuisances sonores ou d'habiter un quartier qui ne leur plaît pas. Outre le critère de revenu, le statut d'occupation constitue le principal facteur de clivage. On ne compte que 5 % d'insatisfaits parmi les propriétaires, 24 % chez les locataires du privé et 20 % chez les locataires du social.

Pourquoi, bien que plus souvent propriétaires que les employés et les ouvriers, les classes moyennes n'affichent-elles pas des taux de satisfaction supérieurs à ceux qu'ils expriment ? Une première explication tient aux différences de localisation entre classes moyennes et classes populaires. Surreprésentées en milieu urbain, les classes moyennes sont confrontées à une offre chère, à des logements moins spacieux et à un environnement jugé difficile, comme le confirment les taux d'insatisfaction, dans le centre des villes (18 %) qu'en banlieue (14 %), en zone périurbaine ou en zone rurale (9 et 8 %).

Une deuxième piste explicative est suggérée par la prise en compte de l'effet d'âge. Contrairement à ce que l'on observe chez les autres actifs, l'insatisfaction des classes moyennes diminue très peu avec l'avancée en âge. *« Tout se passe comme si leur aspiration à poursuivre leur progression tendait à réduire la satisfaction qu'elles tiraient de leur nouvelle situation, pourtant meilleure que la précédente. L'appartenance aux classes moyennes va de pair avec la perspective de bénéficier d'une trajectoire ascendante. Et c'est sans doute là que se situe la caractéristique principale de ce groupe par ailleurs protéiforme ».* (Cusin, 2012, p. 29).

### **1.3) La gentrification en question**

Les mutations socio-territoriales ont été souvent analysées à travers la notion de *gentrification*. Le terme de « gentrification » a connu une certaine fortune dans la recherche urbaine. A l'origine, il s'agit de décrire le processus



à travers lequel des ménages des classes moyennes ont peuplé d'anciens quartiers dévalorisés du centre de Londres, plutôt que d'aller résider en banlieues résidentielles selon le modèle dominant jusqu'alors pour ces classes sociales. Le premier auteur à utiliser ce terme est Ruth Glass, en 1963. Des diplômés, exerçant des métiers intellectuels ou tertiaires dans des positions « moyennes », développent un style de vie qui reprend certains éléments de celui de la « classe de loisirs », la *gentry*. En redonnant de la valeur à un habitat petit-bourgeois dégradé, ces personnes se rapprochent géographiquement des lieux centraux de la consommation, en particulier celle des loisirs et de la culture, en même temps que des hauts-lieux historiques de la distinction sociale des quartiers aristocratiques de Londres. En anglais, Ruth Glass a créé le terme de *gentrification* ». Celui-ci a été repris dans différents pays.

### **Le processus de *gentrification***

Anne Clerval, Matthieu Criekegen et Claire Colomb présentent les différents usages de ce terme dans la recherche (Clerval *et alii*, 2011). Les premières descriptions de la *gentrification*, au cours des années 1960 et 1970, rendent compte d'un processus qui procède par vagues successives : d'abord, des groupes « pionniers » s'installent dans des quartiers bon marché, au patrimoine dégradé mais « intéressant » et où il leur est loisible de déployer des modes de vie alternatifs (homosexuels, artistes, etc.), ils y sont progressivement rejoints par des ménages plus traditionnels de classes moyennes qui y entreprennent la réhabilitation de

l'habitat pour et par eux-mêmes, la dernière vague voit l'implication des promoteurs immobiliers qui réhabilitent l'habitat à destination de clientèles plus larges et plus nanties. Le rythme des évictions des populations initialement en place s'accélère graduellement, jusqu'à concerner les « pionniers » de la première vague. Les interventions des pouvoirs publics en appui du processus sont alors relativement secondaires (aides à la réhabilitation privée par exemple).

Depuis les années 1980, le processus a connu des évolutions majeures si bien que le modèle classique ne représente plus qu'une forme particulière de déploiement de la *gentrification*. Au cours des trois dernières décennies, en effet, le processus est devenu beaucoup plus massif, concernant une gamme bien plus large de territoires que les quartiers centraux des plus grandes métropoles. En outre, il n'est plus limité à un processus de réhabilitation des quartiers résidentiels anciens, on parle désormais de gentrification par construction neuve ou de *gentrification* par grands projets urbains multifonctionnels, par exemple dans le cas des multiples réinvestissements des grands sites industriels, portuaires ou ferroviaires en espace de consommation, de résidence ou de travail à destination de publics aisés. Les auteurs citent les anciens quartiers portuaires de Londres, Copenhague ou Marseille pour illustrer cette nouvelle dynamique.

Plus généralement, les processus contemporains sont indissociables de beaucoup de politiques d'aménagement urbain : pour les pouvoirs publics, il s'agit d'encourager à la marge des processus « *spontanés* » de rénovation

résidentielle plus que de chercher à initier et à catalyser la *gentrification*, par exemple en ouvrant des réserves foncières à l'investissement immobilier, en coproduisant des logements dédiés aux classes moyennes ou aisées, en intervenant sur l'esthétique et l'usage des espaces publics ou encore, en cofinançant de grandes infrastructures. « *Finally, la gentrification désigne un processus à facettes multiples d'embourgeoisement des territoires urbains et de transformation des paysages bâtis qui est issu d'un réinvestissement orchestré par des alliances entre l'action publique et des intérêts fonciers et immobiliers privés, dans un système de marchandisation capitaliste des fonctions urbaines* ». (p. 152).

Deux types d'explication de la *gentrification* sont généralement proposés. Certains chercheurs, notamment Neil Smith (Smith, 2003), mettent en avant les mécanismes économiques qui la sous-tendent. Pour ces auteurs, la désindustrialisation et le départ des classes moyennes pour les banlieues ont créé un vaste stock d'espaces dégradés dans les centres urbains. Ces derniers peuvent être propices à la *gentrification* dès lors que les profits qui peuvent être tirés de leur réinvestissement sont attractifs pour les détenteurs de capitaux. La variable clé dans ce schéma est le « *rent gap* » soit le différentiel de rente foncière entre le début et la fin du réinvestissement. Pour d'autres, notamment David Leys, ces transformations s'expliquent principalement par des facteurs culturels. La *gentrification* découlerait des transformations de la demande d'habitat, en lien avec les préférences, les

arrangements familiaux, les pratiques culturelles et les habitudes de consommation de la nouvelle classe moyenne, notamment des actifs à haut niveau de qualification.

### **La *gentrification* : horizon des politiques publiques d'habitat ?**

Pour certains auteurs, les politiques de *gentrification* seraient liées à une volonté politique, que l'on retrouve aussi bien dans les plus grandes agglomérations comme Paris (Clerval, 2008), que dans des villes moyennes, notamment des villes en déclin comme Roubaix, Saint-Etienne (Rousseau, 2008) ou encore Mulhouse (Miot, 2012).

Pourquoi une telle volonté de transformer la sociologie des villes ? Parce qu'il s'agirait d'attirer plus fortement les investissements. Max Rousseau (Rousseau, 2008) montre le déploiement de cette idée dans différentes villes, notamment grâce au retentissement des travaux de Richard Florida. Ce dernier, consultant américain et auteur d'ouvrages à succès, montre l'importance du « *capital créatif* » pour la croissance urbaine. Ses travaux ont suscité d'intenses controverses parmi les chercheurs, et rencontré un immense succès auprès des élites urbaines du monde entier soucieuses d'assurer la croissance de leur ville. Ils impliquent une vision radicalement nouvelle du développement économique local : ce n'est plus la main d'œuvre qui suit les entreprises, mais l'inverse ; pour bâtir une économie urbaine performante, les élites urbaines se doivent donc désormais d'attirer non plus les entreprises, mais la « *classe créative* », qui préférerait vivre en centre-ville

plutôt qu'en banlieue. De ce fait, les politiques urbaines ne doivent plus se focaliser sur l'attraction d'entreprises mais sur la qualité de vie, l'environnement urbain, la vie culturelle etc. En mettant au cœur de la croissance économique un nouveau groupe social et en indiquant la marche à suivre pour l'attirer et le maintenir sur place, les travaux de Florida diffusent ainsi une vision de la *gentrification* comme solution au déclin urbain et comme instrument d'une politique de développement économique local. Au sein des « villes perdantes » que Max Rousseau a étudiées, Roubaix et Sheffield, s'est ainsi développée une rhétorique politique en vue d'attirer les classes moyennes dans les villes, du moins dans leur centre. À travers la régénération des centres des villes, il s'agit certes d'améliorer la « confiance » ou la « fierté » des habitants ; il s'agit également, et surtout, d'adapter la ville aux goûts supposés des classes moyennes qui se voient conférer la mission de régénérer une économie urbaine en déclin. Pour ce faire, les élites urbaines des villes étudiées tentent de ré-imaginer le centre de la ville, de lui conférer un « capital symbolique collectif » susceptible d'attirer les classes moyennes extérieures à la ville, au moyen d'actions en matière d'urbanisme et de culture.

D'autres auteurs montrent que les stratégies de développement des villes peuvent s'appuyer sur des stratégies d'attractivité auprès des populations les plus aisées ou les plus diplômées. Comme le propose Pierre Veltz, « *il est donc temps de sortir de l'obsession de la chasse à l'investisseur visant à renforcer la base productive, pour*

*élaborer des politiques en « stéréo » donnant toute leur place au renforcement et à la différenciation de la base consommatoire. Investir dans les transports, l'éducation, la culture et la santé est désormais aussi rentable pour les villes que d'investir directement dans le développement économique au sens habituel (Veltz, 2012)». Cette stratégie n'est d'ailleurs pas complètement nouvelle : le développement de Montpellier, depuis les années 1980, s'est fortement appuyé sur l'élaboration d'un cadre attractif pour les classes moyennes supérieures (Brunet, 1998).*

Si l'idée se répand, celle-ci marque-t-elle réellement les politiques locales, au point de faire de la *gentrification* un objectif partagé pour les politiques locales de l'habitat ? Les analyses empiriques conduisent à nuancer très fortement cette hypothèse.

Du côté des résultats, les effets en termes de mutations sociales des villes sont très limités, notamment dans les villes de Roubaix, Mulhouse et Saint-Etienne, étudiées par Yoan Miot (Miot, 2012). Les différentes stratégies d'attractivité résidentielle ont produit des effets sociaux et urbains très différents d'un territoire à l'autre. Face à un effondrement industriel récent et en cours à Mulhouse, la stratégie mise en œuvre pour attirer les ménages des classes moyennes et supérieures est un échec patent. Bien que le parc de logements s'améliore sensiblement, que l'action publique limite les effets de détente du marché immobilier local, elle ne permet pas de limiter la paupérisation rapide, voire très rapide, des quartiers anciens mulhousiens. La volonté de

diversifier l'offre de logements et d'attirer de ménages de classes supérieures se heurte à un principe de réalité : celui de la faiblesse numérique des cibles et à la paupérisation massive des ménages intermédiaires et populaires. Dans un cadre urbain différent, inséré dans l'agglomération de Lille et de Tourcoing, l'évolution sociale de Roubaix est marquée par la présence de populations pauvres qui ne voient pas leur situation sociale s'améliorer tandis qu'entrent, progressivement, quelques membres des classes sociales supérieures. Seuls quelques quartiers attirent quelques membres des classes plus aisées. Enfin, à Saint-Etienne, dans un territoire où l'empreinte de la crise sociale s'amenuise et qui bénéficie de la proximité de Lyon, la stratégie d'attractivité résidentielle semble obtenir des résultats plus probants. Les quartiers renouent avec la croissance démographique selon des modalités différentes : certains connaissent une stabilisation sociale et voient s'arrêter leur processus de paupérisation, tandis que d'autres amorcent un processus d'embourgeoisement. Le travail de Yoan Miot montre bien que les volontés de *gentrification*, si elles existent, se heurtent à la réalité des marchés locaux du logement et à la faible attractivité de villes peu dynamiques en termes d'emploi, notamment d'emploi qualifié.

Par ailleurs, une autre recherche récente vient préciser et nuancer cette vision de politiques locales qui cherchent uniquement à attirer les classes moyennes supérieures. Christelle Morel Journel et Valérie Sala Pala (2011) ont analysé les politiques de peuplement de la ville de Saint-

Etienne. Avant 2000, elles n'observent pas de véritable politique structurée d'attractivité. Celle-ci se formalise à partir de 2003, notamment par l'agence d'urbanisme. Il apparaît alors que l'action en matière d'emploi et de développement économique doit s'accompagner d'une attractivité résidentielle renouvelée. Une stratégie d'habitat est élaborée, notamment à partir du succès d'une opération de promotion de Nexity sur le site de l'ancienne usine GIAT. En 2007, est ensuite créé un établissement public d'aménagement de Saint-Etienne. Son objectif est de soutenir une stratégie globale de reconquête résidentielle. Il se fonde sur un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales (Ville de Saint-Etienne, communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole, Conseil Général de la Loire et Région Rhône-Alpes). Il vise notamment à « *restaurer l'attractivité résidentielle du centre ville de Saint-Etienne, en améliorant la qualité des espaces publics, en proposant une offre de logement adaptée (réhabilitation, démolition/reconstruction) et en développant les aménités urbaines à destination des cadres* ». Quelle est la cible de cette stratégie résidentielle ? « *La cible de cette stratégie d'attractivité résidentielle est moins homogène qu'on ne pourrait le penser en se fondant sur la littérature évoquée. Elle ne peut se réduire aux classes aisées, aux « classes créatives » ou aux « bobos ». Si la stratégie habitat englobe l'ensemble du territoire urbain, les acteurs locaux projettent des « peuplements souhaités » différenciés à l'échelle de chaque segment de ville (Morel-Journal, Sala Pala, 2011)* ». En effet, leur enquête montre que la cristallisation d'une compétition interurbaine à l'échelle



européenne n'est pas la seule raison qui peut expliquer la montée en puissance de l'enjeu d'attractivité résidentielle de Saint-Etienne. En fait, les édiles locaux ne cherchent pas à attirer le « *cadre lyonnais* », perçu comme une figure peut-être souhaitable, mais quasiment inaccessible. C'est la jeune famille stéphanoise de classe moyenne tentée par le mode de vie et l'habitat périurbains qui focalise l'attention et constitue la cible privilégiée de la politique de l'habitat ; elle constitue la cible potentielle des logements privés mais aussi des nouveaux logements sociaux développés dans les quartiers centraux. Au final, c'est moins la compétition internationale que la volonté de retenir des classes moyennes attirées par des pavillons périurbains qui prime.

#### **1.4) Des politiques publiques qui amplifient la hausse des prix ?**

Si nous avons vu que la *gentrification* ne peut être considérée comme l'horizon unique des politiques du logement, il est indéniable que les prix ont augmenté très fortement dans de nombreux centres. Or, dans un marché aussi régulé que celui du logement, il serait étonnant que certains dispositifs publics n'aient pas participé à cette hausse.

Au-delà des opérations de renouvellement urbain ou de réhabilitation, la hausse des prix, notamment dans les centres urbains, serait-elle amplifiée par certains mécanismes de la politique du logement ?

## **Les aides à la pierre : un effet maîtrisable sur les prix ?**

La question du nouveau prêt à taux zéro a pu être discutée. Ce dispositif, mis en place en 1995 pour l'acquisition d'un logement neuf ou ancien avec travaux, a été étendu en février 2005 à l'acquisition d'un logement neuf ou ancien sans travaux. Ils s'adressent directement aux ménages primo-accédants sous conditions de ressources. Ingrid Nappi-Choulet et ses collègues (Nappi, 2008) ont pu montrer que cette mesure renforce la concurrence pour les biens anciens modestes et donc, augmente leur prix moyen. Toutefois, il convient de relativiser ce phénomène : l'effet de solvabilité obtenu par cette aide est bien inférieur à la hausse des prix constatés. Par ailleurs, les effets inflationnistes peuvent être momentanés, le temps que l'offre s'accroisse pour s'ajuster à cette demande nouvelle.

Une étude s'est intéressé aux effets du dispositif « *Scellier* » sur les prix des terrains à bâtir (Bono, Trannoy, 2013). Le dispositif Scellier prévoit un zonage qui exclut une partie du territoire national de son application. Cette spécificité permet d'élaborer une méthode d'évaluation issue de la méthode de la double différence. Les chercheurs observent la différence temporelle de prix, avant et après la mise en œuvre du dispositif, et la différence spatiale entre les zones concernées par le dispositif et les zones qui en sont exclues. Sont ainsi comparées les communes éligibles au dispositif qui se trouvent à proximité immédiate de communes exclues de ce dispositif.

Les principaux résultats montrent que le dispositif « *Scellier* » a bien un impact sur les prix des terrains à bâtir. L'impact peut être de 5 euros à 30 euros supplémentaires au m<sup>2</sup>. L'impact est toutefois très différent selon les niveaux de prix initiaux : ce sont les terrains les moins chers qui ont connu la hausse la plus significative. L'impact est également différent entre les régions françaises : la hausse est la plus soutenue près de la Méditerranée.

Cette étude est intéressante en ce qu'elle montre la survalorisation foncière des communes situées en limites des zonages concernées : ce sont a priori les moins chers de leur zone propre, puisqu'en bordure. Ce sont donc celles qui peuvent être les plus recherchées puisque celles dans lesquels on peut produire au prix le moins élevé au sein de la zone. Toutefois, cette recherche ne permet pas de conclure à un effet inflationniste général des aides à la pierre : elle montre surtout les effets de bordure et l'effet inflationniste d'aides à la pierre qui n'est pas conditionnée à un prix de vente et ou de loyer égal ou inférieur au marché local. Sinon, par la mécanique du compte à rebours, on observe, en l'absence de maîtrise préalable du foncier, une hausse des prix fonciers.

### **Les aides personnelles : incertitude sur le long terme et la réversibilité des processus**

L'extension des aides personnelles à l'ensemble de la population modeste (le « bouclage ») va se réaliser progressivement à partir de 1985. Dans le système issu de la

réforme de 1977, l'aide personnelle au logement n'était versée que si une convention, conclue entre l'Etat et le bailleur, concernait un logement neuf ou amélioré après convention. Avec le bouclage de l'aide, celle-ci peut être attribuée sans que soit exigée une amélioration de la qualité du logement. Beaucoup se sont donc penchés sur l'existence de potentiels effets d'aubaine pour les bailleurs, notamment pour les logements étudiants (Pour une présentation de l'histoire des aides à la personne : Maingueneau, 2008).

Gabrielle Fack (Fack, 2011) s'interroge sur l'effet des aides à la personne qui subventionnent la location ou dans certains cas, l'achat. Celles-ci contribuent à augmenter la demande de logement et modifient l'équilibre sur le marché immobilier. L'impact des aides au logement sur les loyers dépend de la réaction de l'offre de logement par suite de l'augmentation de la demande. Si l'offre est relativement « élastique », c'est-à-dire que la construction ou la transformation de locaux en logements locatifs augmente fortement dès que les loyers augmentent, la croissance des aides au logement devrait conduire à une augmentation significative du parc des logements, et l'impact sur les loyers devrait être faible. En revanche, si les aides au logement contribuent à augmenter la demande dans les zones très recherchées, où l'offre de nouveaux logements est relativement peu sensible au prix (par exemple à cause de la rareté des terrains à bâtir) alors, les aides au logement peuvent contribuer à alimenter la hausse des prix. Dans le cas où l'offre de logements est peu sensible au prix, l'augmentation des aides personnelles

peuvent avoir un effet inflationniste important à court terme, même si l'on peut s'attendre à ce que l'effet s'atténue au cours du temps, si l'offre de logement s'ajuste progressivement à plus long terme. Sur ces différents points, on manque d'études territorialisées qui montreraient l'effet différencié des aides sur les différents marchés du logement dans le temps court et le temps long. Globalement, le marché immobilier français est peu élastique (Levasseur, 2013), mais on peut faire l'hypothèse de variations régionales fortes dans ce domaine.

Les statistiques décrivant l'évolution des loyers en France montrent que les loyers payés par les ménages modestes ont augmenté fortement entre les années 1970 et les années 2000, en même temps que le dispositif des aides au logement se développait. Cependant, la simple observation de cette corrélation ne suffit pas à mettre en évidence un lien causal. D'une part, d'autres facteurs ont pu affecter les loyers des ménages modestes durant la période (les ménages pauvres d'aujourd'hui sont plus jeunes et plus urbains), d'autre part, la hausse des loyers peut elle-même entraîner une revalorisation des aides au logement.

Deux études françaises ont mis en évidence un impact inflationniste des aides au logement sur les loyers, en analysant la réforme d'extension des aides qui a eu lieu au début des années 1990. Cette réforme constitue une expérience qui permet d'isoler les effets des allocations logement, car elle s'est appliquée seulement à certains types de ménages et non à d'autres. L'étude de Laffèrere et Le

Blanc (2002), exploite la structure de panel de l'enquête « loyers et charges » où un logement est suivi pendant plusieurs trimestres. Les chercheurs comparent l'évolution des loyers des logements dont les locataires ont commencé – ou arrêté - de recevoir des aides sur la période à celle des loyers de logements dont les locataires n'ont pas changé de statut sur la période. Ils trouvent un effet significatif des aides sur les loyers, même si leur méthode ne permet pas d'en donner une mesure précise. L'étude réalisée par Gabrielle Fack (2007) utilise les enquêtes sur le logement de l'INSEE et mesure la double différence, soit l'évolution, avant et après la réforme, des loyers des ménages à bas revenus bénéficiaires de la réforme par rapport à l'évolution des loyers des ménages qui n'ont pas été touchés. Les estimations suggèrent qu'entre 50 % et 80 % des allocations logement perçues par les ménages à bas revenus par suite de la réforme ont été absorbées par les augmentations de leurs loyers. L'étude suggère aussi que la réforme des aides, qui a permis aux étudiants de bénéficier de subventions pour se loger, a contribué à l'arrivée massive des étudiants sur le marché du logement, concourant ainsi à alimenter l'effet inflationniste des aides. Si on note une amélioration de la qualité des logements, cette donnée semble trop faible pour suffire à expliquer la hausse des loyers. Par ailleurs, l'effet inflationniste à court et moyen terme peut s'atténuer dans le long terme si la hausse des loyers améliore la rentabilité des investissements immobiliers et entraîne la construction de nouveaux logements.

Toutefois, ces résultats sont interprétés avec prudence et Gabrielle Fack conclut ainsi sa thèse : « *Il serait imprudent, à ce stade d'analyse, de conclure de façon ferme que les aides au logement sont inefficaces et d'en retenir des implications trop catégoriques en termes de politiques publiques. Tout d'abord, les instruments disponibles pour mesurer la qualité des logements ne sont pas d'une précision très satisfaisante et il est donc possible que l'on ait sous-estimé l'effet des aides sur l'amélioration de l'habitat. De plus, le lien de cause à effet mis en évidence entre le développement des aides et la hausse des loyers n'implique pas nécessairement qu'une diminution des aides puisse s'accompagner d'une baisse des loyers. En effet, il est possible que les loyers connaissent une certaine rigidité à la baisse et qu'une diminution des allocations n'ait donc pas l'effet symétrique de la hausse* (Fack, 2007, p. 100) « .

Dans un autre sens, il convient de s'interroger sur les effets de la baisse des aides à la personne sur les prix et les dynamiques territoriales. La Grande-Bretagne a mené une telle politique de baisse des aides à la personne depuis 2010 et les résultats préliminaires d'une vaste recherche pluri-disciplinaire sur les effets de cette politique donnent un éclairage intéressant sur les dynamiques entre aides et prix (Beatty *et alii*, 2013). Alors qu'en Grande-Bretagne, les aides personnelles au logement constituent une dépense publique beaucoup plus élevée qu'en France et un levier majeur de l'Etat-Providence, le gouvernement de coalition dirigé par David Cameron a décidé en 2010 de modifier assez fortement

les montants de cette aide. La base de calcul de son montant a été modifiée pour les locataires du parc privé : le loyer fictif qui sert de calcul à l'aide alloué n'est plus le loyer médian du bassin d'habitat, mais le loyer du troisième décile. Le montant maximal de l'aide a été diminué. Son montant pour 2012 est au maximum de 250 livres par semaine pour une personne seule et de 340 livres pour un ménage de trois personnes. La réévaluation annuelle de l'aide a été également minorée : le gouvernement a décidé de retenir soit l'indice de l'évolution des loyers, soit l'indice général des prix en fonction de celui qui permet de minorer l'augmentation de la dépense. La recherche menée apporte différents éclairages sur les effets de ces mesures. Géographiquement, les ménages modestes locataires dans les zones les plus chères, notamment Londres, sont susceptibles de déménager pour rechercher des zones moins chères et où le niveau d'aide est plus proche du loyer réel. La recherche montre très peu de déménagements : les ménages semblent très attachés à leur lieu d'habitation et le déménagement est considéré comme un frein à l'accès ou au maintien dans l'emploi. Les nouveaux locataires du parc privé, frappés les premiers par ses nouvelles mesures puisqu'une période de transition a été donnée jusque fin 2012 pour les locataires déjà installés, ont une aide amputée en moyenne de 8,21 livres par semaine. La baisse moyenne des loyers des logements est de 0,46 livres. Les calculs économétriques menés en tenant compte des caractéristiques des logements montrent que la baisse des aides a entraîné une baisse de revenu supportée à 94 % par les locataires et à 6 % par les bailleurs. Le rapport final de recherche, prévu pour début



2014, permettra d'éclairer ces dynamiques sur le moyen terme et d'évaluer l'effet de ces aides sur les conditions de logements des ménages modestes. En l'absence d'effet notable sur les prix, le rapport intermédiaire semble indiqué que c'est la qualité d'habitat qui risque se dégrader fortement pour les ménages modestes.

Au final, la question de l'effet inflationniste des aides à la personne est très complexe car la hausse nominale des prix cache parfois une amélioration de la qualité des logements, en termes de prestation immobilière ou de localisation, éléments souvent peu pris en compte par les analyses économétriques. En effet, le but des aides à la personne n'est pas seulement une diminution du taux d'effort des ménages, mais une amélioration de la qualité à taux d'effort constant. Une étude comparée des effets des changements de paramètre de calcul des aides à la personne en Europe permettrait certainement d'éclairer ce débat.

### **Des politiques d'aménagement qui valorisent trop les centres ?**

Pour certains auteurs, la *gentrification* serait également favorisée par les politiques locales d'aménagement. Anne Clerval et Antoine Fleury (Clerval, Fleury, 2009) rappellent qu'à Paris les politiques en faveur du logement social, même amplifiées depuis 2000, ne suffisent pas à contrecarrer une évolution sociologique assez rapide d'embourgeoisement, évolution que seuls les plus importants quartiers d'habitat social des périphéries parisiennes parviennent à repousser. Ils

soulignent également que « *l'aménagement des espaces publics de proximité, qui participe pleinement à l'embellissement de la ville, contribue immanquablement à valoriser l'immobilier dans les quartiers où il est mis en œuvre. Pour ne citer que quelques exemples, on peut évoquer la réhabilitation des rues du Marais dans les années 1980, de certains quartiers comme la Butte-aux-Cailles ou Mouffetard dans les années 1990, ou encore des berges des canaux dans les années 1990 et 2000 (canal Saint-Martin et bassin de la Villette), qui ont contribué à revaloriser ces portions de l'espace urbain, et donc à l'augmentation des valeurs immobilières* ». Cette concomitance – qui n'est pas totale, puisque certains quartiers d'habitat social ont également bénéficié d'amélioration du cadre de vie – pose un paradoxe redoutable : améliorer le cadre de vie des plus démunis peut accroître les prix immobiliers et donc les exclure tandis que ne pas l'améliorer paraît difficilement justifiable.

D'autres raisons plus structurelles expliquent le maintien de valeurs foncières élevées dans les centres. Dans les plus grandes agglomérations françaises, le choix a été fait, au milieu des années 1960 à Paris, au cours des années 1980 en province, de réaliser de très massifs investissements dans des transports collectifs rapides et, souvent, en site propre. Cette politique d'accessibilité renforcée aux centres, à une époque où l'automobile aurait pu, comme aux Etats-Unis, conduire à une forme d'uniformisation des conditions d'accessibilité et donc à un déclin des valeurs foncières du centre a permis « *le maintien de fortes rentes foncières aux pôles* » ainsi rendus

fortement accessibles. Par ailleurs, cette politique de transport fait que *« le rôle résidentiel de centres est rapidement réduit sous l'effet de l'élévation recherchée des rentes foncières, que les activités tertiaires peuvent mieux mettre à profit que les autres (Bieber, Orfeuil, Massot, 1993) »*. Le maintien de valeurs foncières plus élevées dans les centres est un effet recherché de politiques qui visent à assurer leur pérennité en termes de centralité économique et symbolique.

Les politiques menées par la plupart des grandes agglomérations depuis une décennie, basées sur une densification des zones centrales pour des raisons d'efficacité des transports publics et de limitation de la consommation d'espace par les villes, conduit à accroître l'attractivité des centres. *« Comment accueillir alors la large base des classes moyennes dans un tissu densifié, même si peu que ce soit, si la densification produit son inévitable effet dans les conditions économiques en vigueur, c'est-à-dire la hausse du prix du sol là où l'on pourra s'installer ? La dimension économique et politique d'une alternative massive à la dispersion a-t-elle été reconnue à sa juste hauteur ? (Beaucire 2007, p. 56) »*. Des analyses comparées sur les stratégies des agglomérations pour concilier densification et maintien de la diversité sociale dans les centres pourraient éclairer l'action publique.

Enfin, dernier élément qui explique la hausse importante des prix immobiliers dans les centres urbains. Celle-ci est particulièrement forte dans les villes les plus attractives (Cusin, 2012). L'abandon – presque complet - de toute

volonté de rééquilibrer le développement démographique des villes françaises ne permet pas de freiner ces processus. Remarquons, que les travaux des chercheurs, suivant en quelque sorte ce désintérêt politique pour l'aménagement du territoire, portent principalement sur les moyens d'accompagner la demande là où elle s'exprime, sans élaborer de scénarios de redistribution spatiale du développement à l'échelle nationale.

## **2) Les acteurs de la territorialisation des politiques du logement**

La mise en œuvre de la politique du logement implique une grande diversité d'acteurs. Les acteurs publics, outre l'Etat, sont particulièrement nombreux, du fait de la décentralisation, qui a donné de nombreuses compétences aux collectivités territoriales et à leurs très nombreux groupements. Mais la territorialisation s'appuie également sur un ensemble plus vaste d'acteurs économiques et sociaux, promoteurs, bailleurs sociaux, associations et plus largement, les habitants, qui, par leurs choix résidentiels, jouent un rôle prépondérant dans la transformation, territoire par territoire, de la question du logement.

La chaîne des acteurs a été très fortement transformée depuis dix ans. Comment les ambitions des différents acteurs s'articulent-elles ? Cette articulation permet-elle une territorialisation efficace de la politique du logement, c'est-à-dire une production adaptée aux réalités et aux besoins de chacun des territoires ?

### **2.1) L'Etat face au territoire**

La question du rôle de l'Etat a fait l'objet d'analyses très nombreuses, notamment à partir de l'exemple de la politique du logement. La décentralisation et le transfert de

nombreuses compétences aux collectivités locales imposent à l'Etat de repenser son action territoriale. Comment l'Etat peut-il agir pour orienter la production territoriale du logement ? Au niveau central, il peut favoriser l'établissement de nouvelles normes encadrant l'activité des collectivités territoriales et des constructeurs, centraliser la distribution de subventions ou d'avantages fiscaux définis nationalement. Au niveau local, via ses services déconcentrés, il peut influencer plus ou moins fortement sur les politiques locales, en participant à leur élaboration, en confirmant leur légalité ou encore, en utilisant les possibilités de substitution que le législateur a donné aux préfets en cas de manquement à certaines obligations de la part des collectivités territoriales.

Un fort mouvement de centralisation des politiques du logement a été perceptible au cours de la dernière décennie. Cependant, si l'Etat local a considérablement réduit ses moyens d'intervention, il est à noter que la palette des possibilités d'intervention de l'Etat s'est récemment accrue avec des possibilités nouvelles de co-élaboration des politiques territoriales en Ile-de-France. L'Etat ne tente-t-il pas d'inventer des stratégies d'intervention différenciées selon la nature des enjeux et des territoires ?

### **Le pilotage centralisé des politiques territoriales du logement**

Cela a été rappelé en introduction, le pilotage centralisé de la politique du logement s'est fortement accentué depuis les années 1990. En effet, la part de l'aide publique au secteur du

logement allouée par la voie de la dépense fiscale, donc totalement déconnectée de toute possibilité d'ajustement par les collectivités territoriales ou l'Etat déconcentré, a été fortement développée.

Autre élément notable, une part substantielle des aides publiques directes à la construction et à la réhabilitation des logements sociaux, un cinquième d'entre elles, est aujourd'hui gérée par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Dans ces conditions, et alors même que le montant des aides à la pierre est en déclin, c'est bien un processus de recentralisation qui apparaît à l'œuvre dans le financement des politiques du logement.

Renaud Epstein a montré comment le processus de conventionnement des projets de rénovation urbaine donne à voir des transformations d'importance dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales. *« L'Etat n'a eu recours ni à la négociation, ni à la contrainte. Plus sûrement, il a pris appui sur la mise en concurrence des villes et sur des instruments soft de pilotage, qui ont conduit les maires à définir et à mener, en toute liberté, des projets conformes à ses attentes (Epstein, 2012) »*. Le règlement financier de l'ANRU a profondément orienté les projets locaux. Du fait des montants en jeu, les villes et les bailleurs ont été incités à privilégier, dans leurs projets, certaines catégories d'opérations largement subventionnées, notamment les démolitions subventionnées jusqu'à 100 %, au détriment d'autres actions, notamment dans le domaine social, non prises en charge par l'agence. Deux instruments ont permis

de faire converger les projets locaux : l'appel à projet et le guichet unique. La concentration des crédits aux mains de l'agence, le fameux « guichet unique » ont conduit de nombreux acteurs à se conformer aux souhaits de ce bailleur. Par ailleurs, le recours à la procédure d'appel à projets a donné à l'ANRU un pouvoir discrétionnaire parmi les projets qui lui sont soumis par les villes. Le dépôt des projets s'est transformé en une course de vitesse parce que les caisses de l'ANRU se sont progressivement amenuisées. Au cours de la mise en œuvre des projets, les conventions ne sont que difficilement ajustables : il s'agit de conventions sur une programmation précise des investissements et la procédure des avenants est assez lourde.

A partir de cette analyse du fonctionnement de l'ANRU, Renaud Epstein propose une succession de trois modèles successifs de gouvernement du territoire.

Un premier modèle de gestion centralisée des politiques locales fondé sur des techniques de normalisation se met en place au cours des années 1960. Ses caractéristiques sont la centralisation étatique, l'uniformité et la sectorisation. L'intervention de l'Etat dans les territoires s'organise de manière centralisée et descendante ; la planification s'opère à l'échelle nationale. L'appareil d'Etat a la charge de mettre en œuvre les orientations planifiées, soit directement par l'intermédiaire de ses services déconcentrés, soit par la biais de son bras armé, la Caisse des Dépôts et ses filiales. Le pouvoir local est résiduel, dépendant d'un Etat qui disposait, outre le pouvoir réglementaire, d'une tutelle juridique sur les



collectivités locales, d'un monopole de l'expertise et d'un quasi-monopole financier. Toutefois, la situation locale n'était pas oubliée : la dépendance mutuelle des représentants de l'Etat local et des notables conduisait à la prise en compte des intérêts locaux par le pouvoir central, comme l'avait bien montré Pierre Grémion (Grémion, 1976).

Un deuxième modèle de gouvernement négocié appuyé sur le projet territorial et le contrat se met en place au cours des années 1980 et 1990. Tournant le dos à un exercice du pouvoir fondé sur la normalisation, l'Etat privilégie le projet local et le contrat global avec les collectivités territoriales. La décentralisation, qui s'est réalisée par bloc de compétences, fait émerger des problèmes de coordination de l'action publique, d'autant plus difficiles à gérer que la subordination antérieure des collectivités locales à l'Etat a disparu. La politique de la ville est l'exemple et le précurseur de cette démarche contractuelle. *« Cette politique a constitué l'occasion pour roder, avec la caution du politique, un modèle d'action nouveau où la légitimité du service public n'est plus fondée sur la conformité à des normes centrales régissant une profession mais plutôt sur une négociation permanente »* (Dammane, Jobert, 1995, cité par Epstein, 2005).

Un troisième modèle en voie d'émergence, que Renaud Epstein qualifie de gouvernement à distance, s'appuie sur des procédures renouvelées qui transposent dans la sphère publique des techniques issues du privé. Les instruments mis en œuvre sont en effet inspirés par le *New Public Management* théorisé Outre-Manche : fragmentation des

administrations en agences, gestion par programmes, introduction de mécanismes concurrentiels dans l'allocation des ressources ; généralisation des systèmes de *reporting*, etc. Les règles de l'ANRU sont proches de ce modèle. Deux questions se posent : comment expliquer le succès de la méthode de l'ANRU, alors qu'elle heurte le processus de décentralisation initiée depuis les années 1980 ? Par ailleurs, est-elle reproductible et annonce-t-elle un positionnement nouveau de l'Etat ?

### **Pour la rénovation urbaine, une centralisation acceptée et adaptée**

Un élément frappant est que l'émergence de la politique très centralisée de rénovation urbaine n'a pas fait l'objet de remise en cause importante de la part des élus locaux. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette relative acceptation.

Tout d'abord, il s'agit d'un domaine d'action publique particulier et les options proposées par l'Agence nationale de rénovation urbaine n'avaient pas de véritable concurrence. Les choix d'urbanisme comme la banalisation des grands ensembles, les mots d'ordre mobilisateurs, tels que celui de mixité sociale, ont été acceptés. En matière de mixité sociale, on peut supposer que l'ensemble des acteurs n'a pas cru à la possibilité de faire en une décennie de ces quartiers populaires des quartiers « comme les autres », mais que l'affichage d'une telle ambition apparaissait nécessaire pour mobiliser dans la durée des fonds importants. Pour certains

élus, la rénovation urbaine a pu être utile pour convaincre de dépasser certaines frilosités, notamment celles de bailleurs sociaux, face à la nécessité de démolir certains logements vétustes ou indignes. Par ailleurs, dans les politiques contractuelles antérieures de la politique de la ville, on observait déjà la duplication d'un site à l'autre (Meynard, Fortin, in Donzelot, 2012).

Par ailleurs, dans quelques cas, les élus locaux ont pu obtenir des assouplissements face aux cahiers des charges de l'agence. On peut citer le cas du quartier du Chaperon Vert à Arcueil (Gallez *et alii*, 2011). Sur le site du quartier intercommunal du Chaperon Vert, toutes les démolitions prévues au titre de la convention ANRU sont situées sur la commune d'Arcueil. A Gentilly, les élus, en raison de la forte pression foncière, ont refusé toute démolition immédiate. Ce choix politique, qui va à l'encontre de la doctrine de l'ANRU, a été fortement soutenu par les deux maires de Gentilly et d'Arcueil, ainsi que par le conseil Général et le chargé de mission territoriale de l'ANRU. Après des négociations difficiles, différents arguments sont avancés : le territoire se situe à proximité de Paris et présente un grand intérêt pour les partenaires du 1% logement. Par ailleurs, la démolition d'un nombre supérieur de logements aurait entraîné des coûts supplémentaires importants, à une période où les financements de l'agence ont diminué. De leur côté, les élus de Gentilly affichent leur volonté de démolir les deux barres les plus hautes dans un horizon d'une décennie, arguant des opportunités de restructuration urbaine et de

développement des activités qui sont ouvertes par la perspective annoncée par la couverture du périphérique. Dans certains cas, la coopération entre élus locaux et services déconcentrés de l'Etat a permis d'apprivoiser le centralisme de l'ANRU.

Au final, la question qui se pose est celle de la reproductibilité du « modèle ANRU » à d'autres segments de la politique du logement. Est-ce lié aux particularités de cette politique qui faisait l'objet d'un consensus très fort entre droite et gauche, collectivités territoriales et Etat ? En tout cas, notons que pour de nombreux autres enjeux, notamment le développement de l'offre résidentielle dans les plus grandes agglomérations ou la mise en œuvre du droit au logement opposable, l'Etat agit de manière très différente.

### **Un Etat déconcentré réduit à la portion congrue**

Le rôle de l'Etat local, des Directions Départementales des Territoires (DDT) et des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), a été fortement réduit au cours des dernières années.

Il s'agit d'une conséquence logique de la décentralisation : en dotant les collectivités locales de compétences plus nombreuses, l'Etat local se voit déchargé de nombreuses missions. C'est particulièrement net en matière de financement des politiques du logement. La programmation des aides à la pierre a été déléguée aux communautés

d'agglomération (ou aux départements), à qui il revient de choisir les opérations et leur localisation, de fixer les calendriers des procédures et de coordonner les diverses sources de financements sur l'ensemble de leur territoire, à l'exception des zones urbaines sensibles (ZUS) pour lesquelles l'ensemble des crédits d'Etat dévolus à l'habitat et à l'aménagement est remonté vers les caisses de l'ANRU.

Les enquêtes conduites dans les agglomérations d'Angers, de Nantes (Epstein, 2011), de Nantes et de Lille (Desage, 2012) ou encore en région parisienne (Desjardins, 2010) donnent à voir un processus avancé de marginalisation de l'Etat local. Celle-ci est particulièrement spectaculaire dans les plus grandes agglomérations, où les DDT ont quasiment disparu du système d'acteurs en charge des politiques d'aménagement et du logement. Les acteurs locaux ne les mentionnent que rarement comme des interlocuteurs majeurs. Les services locaux de l'Etat ont un rôle plus important dans les territoires moins dotés de services intercommunaux étoffés ou dans lesquels l'implication des collectivités territoriales en matière de logement est moins importante. L'Etat local intervient pour faire respecter les règles relatives à la mixité et infléchir les projets des élus dans la Boucle de Montesson (Desjardins, 2010), il négocie avec la communauté d'agglomération du Val de Bièvre l'agrément des bureaux pour obtenir un équilibre satisfaisant entre habitat et emploi (Gallez *et alii*, 2011).

Toutefois, la capacité d'inflexion des politiques locales du logement par l'Etat local paraît faible. A cet égard, l'effet de la

mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) sur l'action de l'Etat local est un bon exemple. La loi du 5 mars 2007 créant le DALO institue, pour rendre effectif le droit à un logement décent et indépendant, un système de double recours spécifique, amiable dans un premier temps, devant une instance administrative, devant le juge administratif, dans un second temps. D'autre part, la loi impose à l'Etat l'obligation de satisfaire aux demandes de logement. S'il n'est pas en mesure de les satisfaire, il est tenu de payer une astreinte affectée à un fonds chargé du développement de l'offre locative sociale. 197 000 recours ont été déposés avant septembre 2010 (Ballain, 2011). Près d'un sur deux a fait l'objet d'une décision favorable qui doit être suivie d'un relogement dans le parc social, mais du fait des délais accordés aux préfets et de l'insuffisance de l'offre, seules 33 600 personnes ont été relogées. Les difficultés du relogement tiennent à l'inégale répartition des recours (61 % concernent les départements franciliens), à l'insuffisance de l'offre disponible pour accueillir les ménages prioritaires, et à l'insuffisante maîtrise du contingent préfectoral.

Une recherche pilotée par Jean-Philippe Brouant (Brouant, 2011) et réalisée par de nombreux juristes permet de voir l'effet global de cette mesure sur les politiques locales de l'habitat. En effet, ce nouveau droit aurait pu conduire à un repositionnement des acteurs de l'habitat en faveur d'une action plus vigoureuse en faveur du logement locatif social. Or *« force est de constater que – même si certaines évolutions sont notables – la mise en œuvre du texte n'a pas*

*véritablement affranchi l'Etat dans ses relations avec les autres acteurs* (Brouant, 2011, p. 155) ». En effet, l'Etat n'a pas utilisé son droit de substitution prévu par la loi SRU et la loi du 5 mars 2007 pour la construction de logements sociaux, ni même envisagé d'introduire des contentieux à l'égard des opposants à la mise en œuvre des obligations qui incombent aux collectivités territoriales. Autrement dit, l'Etat subit le processus juridictionnel instauré par la loi DALO sans utiliser l'arme juridictionnelle à l'encontre des acteurs qui bloquent les processus de production et d'attribution de logement aux plus défavorisés. Les communes qui respectent les dispositions de la loi Solidarité et renouvellement urbains et qui disposent d'un parc de logements sociaux importants se voient confier la majeure part des mal-logés. Face aux localités qui ne mettent pas tout en œuvre pour développer le parc locatif social, les préfetures sont invitées à recourir à une méthode « douce » de persuasion, qui se substitue aux pouvoirs de sanctions prévues par la loi. Autrement dit, le DALO n'a qu'à peine modifié le système d'acteurs, et la possibilité conférée à l'Etat local de « taper du poing sur la table » n'a pas été saisie.

### **Grand Paris : chant du cygne ou prémices d'un nouveau positionnement de l'Etat local ?**

Une modalité d'association entre l'Etat et les collectivités territoriales que l'on pouvait croire dépassée fait un retour remarqué pour la territorialisation de l'offre de logements : le contrat. Il est souvent arrivé que Paris et sa région soient conçus comme une forme de laboratoire normatif et que les

expériences concluantes soient ensuite étendues à l'ensemble du territoire national. Cela sera peut-être le cas avec la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris et ses textes d'application qui innoveront de manière importante en termes d'outils d'aménagement.

Le projet du Grand Paris « *s'articule autour de contrats de développement territorial définis et réalisés conjointement par l'État, les communes et leurs groupements* ». Les dispositions de la loi relatives au contrat de développement territorial (CDT) paraissent innovantes dans les effets et dans la portée juridique des contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales (Brouant, 2012). Les contrats d'aménagement du territoire « classiques » permettent modestement d'accéder à des financements en contrepartie d'engagements de comportement, tandis que les CDT offrent aux collectivités signataires la reconnaissance de garanties et de compétences supplémentaires ou de simplifications qui ne bénéficient pas aux communes ou EPCI non signataires. Par ailleurs, cette loi permet à l'État de retrouver un pouvoir qu'il a perdu depuis près de 30 ans, à savoir « *l'élaboration conjointe* » des priorités d'urbanisme. Il faut néanmoins souligner que les CDT ne sont pas *a priori* des documents d'urbanisme opposables aux tiers. On peut néanmoins les analyser comme une forme de projet d'aménagement et de développement durable (PADD) faisant l'objet d'un contrat avec l'État. Cette élaboration conjointe des politiques d'aménagement peut être un moyen pour l'Etat de s'assurer du respect de ses objectifs en matière de production de logements, fixés à



70 000 par an pour la Région Ile-de-France. Le Contrat de développement territorial implique directement l'Etat « sur le terrain » et nécessite l'intervention en première ligne de l'Etat local (Behar, 2012). Cette hybridation entre urbanisme réglementaire et programmation des investissements va-t-il permettre à l'Etat local d'être durablement un acteur majeur de l'aménagement local ? Le suivi des CDT sera en tout cas important à mener pour tester l'intérêt de cette nouvelle forme d'implication de l'Etat local dans les politiques territoriales.

## **2.2) Les politiques des communes et de leurs groupements**

Les politiques intercommunales de l'habitat ont fait l'objet de recherches relativement nombreuses. Récemment, Renaud Epstein, Thomas Kirzbaum et Hélène Macaire (2011) ont comparé les politiques des communautés d'agglomération de Melun Val de Seine, d'Angers Loire Métropole et des communautés urbaine d'Arras et de Nantes Métropole. Pierre Mazet (2011) s'est penché sur les communautés d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, d'Arcachon Sud et de la Rochelle ; Xavier Desjardins avec Hervé Duret et Mélanie Tual (2010) sur les communautés d'agglomération de Mantes-en-Yvelines et du Val de Bièvre et la communauté de communes des Boucles de Seine. Caroline Gallez et ses collègues (2011) ont analysé différentes opérations d'aménagement sur les mêmes terrains de Mantes-en-Yvelines et du Val de Bièvre. L'équipe scientifique constituée

par François Benchendikh, Mathilde Gralepois, David Guéranger, Romain Lajarge et Fabien Desage s'est penchée sur les politiques d'habitat de Nantes et de Lille (Benchendikh *et alii*, 2011 ; Desage, 2012). Mathilde Cordier s'est intéressée à l'Île-de-France (Cordier, 2011) après avoir, avec Jules-Mathieu Meunier (2009), comparé les politiques d'habitat autour de Lyon, Nantes et Toulouse. Ces travaux complètent d'ailleurs de nombreuses études sur l'habitat dans les intercommunalités (Desjardins, 2006). Bref, les questions intercommunales ont été abondamment analysées. Nous nous proposons de ne retenir que les enseignements principaux de ces travaux en présentant la place nouvelle occupée par l'intercommunalité dans l'organisation administrative des politiques du logement, une synthèse des principaux résultats liés à leur action concrète, enfin, quelques éléments de débat sur le rôle de cette institution.

### **L'intercommunalité : service extérieur de l'Etat ?**

Au fil des réformes législatives, les nouvelles communautés forment donc, dans l'esprit du législateur, l'échelon territorial de référence pour la définition et la mise en œuvre de la politique du logement. Pour la Cour des Comptes, « *l'habitat est sans doute le domaine dans lequel l'Etat peut encourager le plus directement les établissements publics de coopération intercommunale à se structurer* (Cour des comptes, 2005) ». L'habitat peut ainsi apparaître comme un marchepied en direction de l'intégration communautaire.

Deux raisons majeures ont poussé à cette reconnaissance de l'intercommunalité comme échelon de référence en matière de politique de l'habitat (Brouant, 2006). Tout d'abord, l'intercommunalité apparaît comme une limite face aux pratiques potentiellement ségrégatives menées par les communes. A cette raison liée à la solidarité s'ajoute une raison liée à la rationalisation des politiques publiques : l'échelle intercommunale correspond davantage à celle du « bassin d'habitat » que l'échelle communale. Mais cette promotion de l'échelon intercommunal se heurte à deux mouvements potentiellement contradictoires.

Le premier mouvement est que le pouvoir intercommunal ne dispose pas de tous les droits qu'il serait en mesure de revendiquer pour répondre aux ambitions du législateur : la portée des programmes locaux de l'habitat est limitée, les groupements de communes bénéficient de pouvoirs limités en matière d'attribution des logements sociaux ou encore de politique foncière. Bref, les compétences dévolues aux établissements publics de coopération intercommunale sont-elles à la hauteur des tâches qu'on leur confie ?

Par ailleurs, et c'est le deuxième mouvement, depuis quelques années, la question des rapports entre les collectivités locales et l'Etat se pose dans des termes nouveaux. Il n'est plus question d'élargir les pouvoirs qui leur sont conférés ou de diversifier les outils qui sont mis à leur disposition. Il est principalement question aujourd'hui de l'intégration des politiques nationales dans le cadre local. Cela est particulièrement net pour la loi Engagement national pour

le logement de 2006 (Jégouzo, 2006) et la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de 2009 qui renforcent singulièrement le contenu et la précision des programmes locaux de l'habitat (Jégouzo, 2009). Autrement dit, les politiques locales de l'habitat sont de plus en plus contraintes par les objectifs que l'Etat leur assigne. Alors que l'Etat guide de moins en moins les politiques du logement à travers les aides à la pierre et alors que le droit au logement opposable est à sa charge, il apparaît légitime que l'Etat cherche à satisfaire à ces obligations nouvelles en orientant plus fermement les actions des collectivités locales.

Mais dans ces conditions, l'échelon intercommunal est-il le lieu de partage et de mise en débat des politiques communales ou le lieu de transcription des politiques nationales ? Avec ces transformations, la nature de l'intercommunalité n'a-t-elle pas changé ? L'intercommunalité est-elle toujours, et d'abord, au service des communes ou est-elle un relais, utile à l'Etat, pour la mise en œuvre des politiques dont il souhaite la mise en œuvre ? Et dans quelle mesure, l'Etat local peut-il peser sur l'élaboration de politiques intercommunales qui s'écarteraient d'un tel objectif ?

### **Le rôle réduit des intercommunalités dans le financement des politiques du logement**

Avant d'analyser la capacité d'orientation des politiques du logement par les intercommunalités, présentons quelques

éléments de mesure de leur implication financière dans le logement.

Si les collectivités locales et leurs établissements publics ne disposent à ce jour d'aucune compétence en matière de financement des politiques du logement, certaines d'entre elles assurent la distribution des fonds d'Etat, via la délégation des aides à la pierre. La plupart n'ont pas attendu cette innovation pour apporter des contributions additionnelles aux aides nationales de droit commun. De fait, tant les régions que les départements, les EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) et les communes ont développé depuis les années 1990 des mécanismes d'aides financiers extrêmement divers. Selon les cas, il peut s'agir d'aides forfaitaires et automatiques, mais le plus souvent, elles sont soumises à des conditions sociales ou environnementales. Ces aides ne donnent lieu à aucune consolidation nationale et sont mal connues. Une étude menée conjointement par l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et l'assemblée des communautés de France (ADCF) évalue l'apport global des collectivités locales entre 900 millions et un milliard d'euros, dont la moitié en provenance des communes et de leurs groupements. L'ensemble représenterait une contribution globale aux plans de financement de 10 à 14 % (Driant, 2007).

Une recherche récente mesure l'apport financier des intercommunalités à la politique du logement (Cordier *et alii*, 2010). Les terrains d'étude sont le Mantois et les agglomérations de Rouen et de Dunkerque. La communauté

d'agglomération Mantes-en-Yvelines (CAMY) créée par délibération en décembre 1999 s'inscrit dans une histoire intercommunale ancienne. La CAMY est issue du district urbain du Mantois qui regroupe huit communes. Quatre communes rurales la rejoignent en 2004. La communauté d'agglomération de Rouen créée en 2000 a succédé à un district mis en place en 1995. Récente, la coopération intercommunale s'est exercée sur un territoire historique plutôt vaste (33 communes), mais très évolutif. L'agglomération s'est ensuite élargie à de multiples reprises en 2002, 2005 puis 2007. Au final, elle recouvre 45 communes et compte un peu plus de 410 000 habitants. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la communauté d'agglomération de Rouen, Elbeuf, Austreberthe (CREA) a fusionné avec trois autres EPCI : l'agglomération d'Elbeuf Boucle de Seine et les communautés de communes de Le Trait-Yainville et Seine-Austreberthe. Enfin, la communauté urbaine de Dunkerque est le fruit d'une longue histoire, l'agglomération est devenue la première communauté urbaine volontaire de France en 1968. Elle compte aujourd'hui 18 communes.

Les politiques analysées sont les aides apportées à la construction de logements sociaux, à l'amélioration du parc social et privé, à l'accession sociale à la propriété. N'ont pas été retenues les actions en direction de populations spécifiques, les personnes accueillies en foyer ou les gens du voyage. Les chercheurs ne peuvent disposer d'éléments agrégés sur les engagements financiers dans ce domaine du logement. Il a fallu construire une base de données issues des

documents officiels, notamment des comptes administratifs, des documents élaborés pour les besoins de la politique (programme local de l'habitat, règlement des aides intercommunales au logement, convention de délégation des aides à la pierre, etc.), et encore des documents financiers de suivi des actions à usage propre des collectivités.

Les dépenses apparaissent, de manière générale, faibles. Pour la CAMY, les dépenses consacrées au logement sont d'environ 1,6 millions d'euros par an entre 2002 et 2007, soit 4,2 % du budget total de la communauté et 20 euros par habitant. Pour la CAR, entre 1997 et 2007, environ 0,5 million d'euros par an, soit 0,12 % du budget communautaire et 1,2 euros par habitants. Pour la communauté urbaine de Dunkerque entre 2002 et 2008, la dépense est de 3 millions d'euros par an, soit 0,9 % du budget communautaire et 17 euros par habitant et par an. A titre de comparaison, les budgets des départements consacrés au logement ne s'élèvent en moyenne qu'à 9 euros par habitant et ne représentent guère que 1 % de l'ensemble du budget de ces collectivités.

Malgré des investissements relativement réduits, l'intercommunalité se met souvent au centre du jeu. En effet, hormis la CAMY, les intercommunalités sont délégataires des aides à la pierre. Ainsi, leur est confié le soin d'affecter sur le territoire l'ensemble des crédits publics destinés au parc locatif social et au logement privé (aides de l'ANAH). Cette délégation représente un instrument qui renforce le pouvoir de l'agglomération en matière d'habitat essentiellement parce qu'elle permet au délégataire de délivrer l'agrément

des opérations de logement social au nom de l'Etat. Cet agrément est assorti d'une capacité d'influence financière non négligeable puisqu'il déclenche pour les organismes de logements sociaux, l'éligibilité aux taux bonifiés de la CDC, aux subventions de l'Etat, aux taux réduits de TVA et aux exonérations de taxe foncière. Par ailleurs, l'intercommunalité abonde attribue souvent les aides en les assortissant de critères particuliers. Les financements réels sont peu élevés. Toutefois, les règlements de ces aides, en mettant en forme les dispositifs et les modalités de soutien financier, contribuent à faire de l'intercommunalité un interlocuteur central. La délégation est exercée comme un moyen au service de l'autonomie locale.

L'implication des groupements de communes dans le domaine du foncier est souvent importante. L'agglomération de Rouen n'a pas été dotée à sa création d'un patrimoine foncier. La CAR a signé un programme d'action foncière en 2005 avec l'établissement public foncier (EPF) local. Il inscrit sur une période longue les intentions d'opérations d'urbanisme et les besoins d'acquisitions exprimés par la collectivité locale auprès de l'EPF qui en assure le portage. Une convention précise le programme détaillé de chaque opération et les modalités d'intervention de l'établissement public foncier. Le programme d'action foncière cible ces interventions sur quatre axes : les opérations de développement économique, (6 opérations sur 192 hectares), de l'habitat (12 opérations pour 83 hectares environ), etc. L'adhésion au programme d'action foncière intercommunale



n'est pas exclusive d'un programme d'action communal. Lorsque le prix de revient du foncier dépasse une valeur de référence sur les opérations portées par l'EPF, chaque partenaire s'engage à prendre à sa charge 10 % du prix. L'opération bénéficie ainsi d'un prix d'acquisition foncière minorée de 30 voire 40 %. La CAR a dans ce cadre contribué à 6 opérations (217 logements) durant la période 2000-2006 pour un montant total de 140 000 euros.

La communauté urbaine de Dunkerque a une politique foncière soutenue et coûteuse. L'aide au foncier est d'environ 15 millions d'euros par an, soit quatre fois les montants alloués sous forme d'aide à la production de logements sociaux. Son volume est calibré de façon à ne pas dépasser un plafond moyen d'aide situé aux alentours de 30 000 euros par logement. A l'intercommunalité revient l'acquisition des sites de taille importante, aux communes, celles des terrains de petites superficie ou « dent creuse ». A Rouen et à Mantes, on observe une certaine forme de concurrence dans les actions foncières entre communauté et communes. Dans le cas de Mantes, cela limite fortement les possibilités de la communauté.

Cette recherche permet de mettre en évidence trois conclusions majeures. Les intercommunalités sont un acteur financier somme toute mineur dans les politiques du logement. Toutefois, en prenant en compte les enjeux fonciers, leur investissement peut devenir relativement élevé. Enfin, malgré cette place financière réduite, l'intercommunalité, notamment grâce à la délégation des

aides à la pierre, a une capacité d'entraînement et d'orientation des actions de l'ensemble des acteurs publics du logement. Elle se trouve bien au « centre du jeu ».

### **Des intercommunalités au centre du jeu**

La lecture de différentes recherches sur les politiques du logement permet de formuler quelques remarques générales.

On observe d'abord que les politiques du logement sont loin d'être dépassionnées. Quelques agglomérations ne souhaitent pas que soient largement diffusés les ambitions et les résultats de leur politique et peuvent se révéler très méfiantes face à l'arrivée de chercheurs. C'est notamment le cas d'agglomération où les élus sont hostiles au développement du parc local social (Mazet, 2011, Desjardins, 2010).

Les politiques intercommunales sont aussi très contrastées, moins à cause de l'orientation politique des regroupements intercommunaux que de l'ancienneté de la coopération intercommunale et du type de territoire. Les regroupements intercommunaux relativement anciens, comme Lille, Nantes ou encore Strasbourg, sont dotés de services étoffés et d'une politique du logement déjà affermie. Ceci est très différent dans de nombreuses communautés de communes de petite dimension, notamment en milieu rural ou périurbain. Les chercheurs se sont penchés le plus souvent sur les politiques des intercommunalités anciennement et solidement établies.

Si l'on regarde l'évolution des politiques intercommunales du logement des plus grandes agglomérations françaises, deux tendances peuvent être dégagées depuis le début des années 2000.

Premièrement, le déploiement des compétences liées à l'habitat au sein des groupements de communes s'est traduit par une attention plus grande à une répartition plus équilibrée des programmes de logements sociaux. Cette prise en considération de la mixité sociale est, bien sûr, également un effet des obligations législatives nouvelles, relatives à la production de logements sociaux dans les communes qui en ont un faible nombre. L'examen des programmes locaux de l'habitat montrent donc une précision et un contenu qui s'affirment au fil du temps. A Angers, les objectifs volontaristes de développement de l'offre de logements sociaux qui avaient été définis à l'échelle de vastes secteurs géographiques dans le programme local de l'habitat 2004-2010 le sont désormais à une échelle fine (communale et infra-communale), en prenant appui sur les dispositions de la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Les objectifs de production sont effet déclinés dans des fiches communales annexées au programme local de l'habitat, qui indiquent le volume de logements à produire sur la période du programme ainsi que leur typologie (logement social, abordable et libre) et identifient les opérations sur lesquelles vont porter prioritairement les efforts de la commune et de la Communauté. Une telle

maturité des programmes locaux de l'habitat s'observe à Mantes (Desjardins, 2011), à Nantes ou à Lille (Desage, 2012).

La deuxième tendance est que cet investissement plus affirmé dans la programmation des logements, et notamment des logements sociaux, se met en place alors que, le plus souvent, les interventions intercommunales en matière d'attribution des logements sociaux sont faibles, voire réduites. Renaud Epstein (Epstein, 2011) observe ainsi qu'à Angers l'acceptation par les communes d'une implication plus grande de la communauté d'agglomération dans la programmation des logements n'a été obtenue qu'au prix d'un dessaisissement de la part de celle-ci de toute volonté de réguler les attributions de logements sociaux. Le refus de toute ingérence intercommunale dans les attributions est très fréquemment relevé (Desage, 2012), mais elle n'est pas générale, notamment par exemple à Mantes-en-Yvelines, où l'intercommunalité tente de peser face aux logiques d'attribution des bailleurs régionaux (Desjardins *et al.* 2011). Par ailleurs, et c'est une conséquence logique du primat donné aux maires par l'ANRU dans l'organisation de la rénovation urbaine, les groupements de communes sont, sauf exception, peu investis dans les projets de rénovation urbaine. Cette mainmise des maires est bien mise en évidence pour le cas de l'opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert à Gentilly et Arcueil dans l'analyse détaillée qu'en donne le rapport coordonné par Caroline Gallez (Gallez, 2011) ou dans les cas de Cergy, Tours ou Moulins présentés par Renaud Epstein (Epstein, 2013). Le suivi des opérations de

rénovation urbaine, tout comme la gestion des relogements et les actions d'accompagnement en termes de politique de la ville est principalement assuré par les maires.

Comment expliquer cette situation des politiques intercommunales ? En matière de rénovation urbaine, l'effet des dispositifs législatifs peu incitatifs pour les intercommunalités a eu cette conséquence d'une appropriation forte par les maires. Pour la programmation des logements, plusieurs facteurs semblent avoir joué pour une implication plus grande des intercommunalités.

L'attrait de la carotte et la peur du bâton, pourrait-on dire. Dans un premier temps, l'insertion dans les dispositifs intercommunaux permettait aux communes d'amoindrir les exigences en matière de mixité sociale (Brouant, 2005). Les intercommunalités les moins enclines à la production de logements sociaux usent de différents artifices, notamment la taille des logements produits, souvent de très petite dimension dans le cas de la communauté de communes des Boucles de la Seine (Desjardins, 2010), pour respecter la lettre plus que l'esprit de la loi. Toutefois, surtout après 2009, la loi se fait de plus en plus précise et impose une programmation plus détaillée des logements sociaux, localisés par commune et par catégorie.

D'autres éléments que la contrainte ont conduit à une inflexion des politiques locales. La capacité des techniciens intercommunaux à mettre en évidence les enjeux en termes d'habitat a permis de convaincre des élus. De plus, beaucoup

d'élus ont observé les conséquences d'une décennie de hausse des prix immobiliers sur les conditions de logements de leurs administrés. Enfin, l'image du logement social a été également transformée, notamment par la construction de logements à l'architecture souvent appréciée et diversifiée. Ce logement a été presque banalisé, notamment dans le cadre de programmes réalisés conjointement avec des promoteurs privés.

Enfin, de nombreux dispositifs ont pu être trouvés pour convaincre les communes de rentrer dans le jeu. Certaines intercommunalités conditionnent par exemple l'attribution d'aides à l'accession sociale à la propriété aux habitants d'une commune à la signature d'un engagement par le maire à construire des logements sociaux. La prise de la délégation des aides à la pierre permet aux intercommunalités de négocier avec les communes la mise en œuvre d'une politique en faveur du logement dans un ensemble plus vaste de prestations que la communauté d'agglomération peut offrir aux communes et à leurs habitants.

### **Les intercommunalités : quelle capacité politique ?**

Les politiques du logement ont été assez profondément transformées par la montée en puissance des groupements intercommunaux. Pour certains auteurs, l'intercommunalité n'aurait néanmoins pas de réelle « capacité politique ». Pourquoi ? Dans ce type d'organisation politique, le fonctionnement est peu hiérarchique. Les décisions sont prises par une négociation entre les élus des différentes

communes. La définition des activités et leur articulation vers un but commun pourrait s'opérer sur un mode coopératif et s'appuyer sur des relations nouées au sein de réseaux d'acteurs, où se construisent normes et valeurs partagées, des relations de confiance et un sentiment d'appartenance à une même communauté. Or, pour Fabien Desage, *« loin de produire une « capacité politique » nouvelle, le régime de consensus en vigueur à Nantes comme à Lille les condamne souvent à entériner les « spécificités » communales, notamment en matière de peuplement, et à abandonner toute capacité redistributive et planificatrice significative à l'échelle de leur territoire (Desage 2012)»*. Ce point de vue sur les politiques intercommunales poursuit une réflexion engagée par l'auteur avec David Guéranger et développée dans un ouvrage à quatre mains (Desage, Guéranger, 2011).

Les auteurs dénoncent l'absence de publicité qui caractérise le fonctionnement politique de gouvernements intercommunaux *« invisibles »*. Ils insistent sur le fait que l'intercommunalité est un régime politique singulier caractérisé par des arrangements entre élus de bord politiques différents et au sein duquel la quasi-unanimité est préférée à la règle majoritaire et à l'arithmétique électorale. Derrière le consensus, tout se joue en coulisse : *« De toutes ses instances, le conseil communautaire est la seule dont les réunions soient publiques ... Mais l'organe délibérant d'Angers Loire Métropole délibère moins qu'il ne valide des accords négociés en amont entre services intercommunaux et communaux, entre Vice-présidents et maires ... Voire, si les*

*points d'accords n'ont pu être trouvés, dans le huis clos restreint du bureau permanent ou du bureau exécutif.* (Guéranger, Desage, p. 42) ». Cette absence de publicité des débats et la prééminence des maires est effectivement une réalité observée par toutes les recherches sur le fonctionnement des groupements intercommunaux.

L'intercommunalité souffre-t-elle du fait que ne se dégage pas un intérêt communautaire propre, qui dépasserait l'intérêt des différentes communes ? Cette hypothèse semble difficile à défendre totalement. David Guéranger et Fabien Desage montrent, que, lorsque les élus locaux sont moins attentifs aux politiques intercommunales, la « machinerie communautaire » composée de fonctionnaires, souvent jeunes et diplômés, tend à s'autonomiser, et donc à produire des politiques propres. Par ailleurs, l'intercommunalité permet le déploiement de grands projets et de grands réseaux que les seules communes ne pourraient financer et qui profitent à tous. *« Autant de signes qui pourraient conduire les auteurs à constater que l'intercommunalité finit par brouiller la frontière entre intérêts communaux et intérêt communautaire* (Reignier, 2011) ».

Il apparaît donc que les intercommunalités ont une capacité, certes faible et non généralisée, mais réelle dans certains cas, à orienter l'action des communes. Fabien Desage et David Guéranger notent que cette capacité ne permet pas de mettre en place des politiques de redistribution : mais est-ce vraiment à l'échelle locale que celles-ci doivent se mettre en place ?



Dans leur analyse, ils mettent en évidence une dimension importante du « déficit démocratique » dont souffriraient les intercommunalités. Ils montrent que le procès en légitimité démocratique des EPCI, souvent envisagé uniquement sous l'angle du mode de scrutin, le suffrage universel indirect, qui crée une sorte de « *troisième tour* » des municipales, mérite d'être élargi à l'ensemble des dispositifs qui consacrent l'entre-soi des décisions communautaires. La représentation démocratique n'est donc pas prioritairement affaire de convictions personnelles « *chevillées au corps* » des élus, mais de dispositifs pratiques, de procédures formelles et informelles qui, en empêchant le confort de l'entre-soi et en endiguant les proximités corporatives entre élus, organisent ce que les auteurs qualifient de « *démocratie de l'intranquillité* ». Si la nécessité de trouver des modalités pratiques pour que les décisions ne soient pas confisquées par quelques-uns et que l'action publique puisse être débattue et évaluée est souvent mise en avant dans l'analyse des fonctionnements démocratiques (Rosanvallon, 2006), son rappel met en évidence une dimension souvent négligée dans le débat sur le renforcement des politiques intercommunales : la démocratie dans les intercommunalités peut tout autant dépendre de dispositions pratiques qui garantissent l'évaluation, le débat et le contrôle par les citoyens que de l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires.

### **2.3) Les départements : toujours présents**

L'entrée des départements dans le champ du logement n'est pas une nouveauté. La loi du 31 mai 1990 avait pris acte des conséquences, dans le domaine de l'habitat, des compétences des conseils généraux en matière d'action sociale. Elle crée les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et le fonds de solidarité logement (FSL). Ce fonds accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour s'acquitter des obligations locatives et des charges relatives à leur logement. La gestion du FSL a été totalement transférée aux départements dans le cadre de la loi du 13 août 2004. Il s'agit toutefois là du domaine d'action publique très spécifique de l'action sociale, loin de celui de la programmation des aides à la pierre qui nécessite une expertise du territoire et une connaissance des besoins qui ne concernent pas seulement les personnes les plus défavorisées. Ces pré-requis, qui débouchent dans les agglomérations sur l'élaboration d'un programme local de l'habitat, ne sont pas toujours présents dans les départements. A ce titre, le choix du législateur de ne pas instaurer la notion de programme départemental de l'habitat, souligne le statut particulier des conseils généraux, impliqués mais non moteurs (le plan départemental de l'habitat créé par la loi d'Engagement national pour le logement de 2006 est d'un autre ordre).

Dans les premiers temps de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004, qui prévoit subsidiairement une délégation des

aides à la pierre aux départements, la plupart des acteurs et des observateurs des politiques locales de l'habitat s'accordaient à penser que les départements seraient peu nombreux à souhaiter s'engager dans cette délégation (Driant, 2007). Le refus du législateur de faire figurer dans la loi un seuil de taille d'agglomération a eu pour conséquence de placer les départements dans une situation difficile, dans la mesure où, pour eux, le territoire de mise en œuvre de la compétence se trouve sous la menace constante d'une réduction si tel ou tel EPCI se montre intéressé par la prise de délégation. Par ailleurs, les conseils généraux peuvent être réservés face à des transferts et délégations pour lesquels ils craignent souvent de ne pas disposer de tous les moyens nécessaires, notamment à un moment où d'autres compétences sociales leur sont transférées. Finalement, 25 départements ont pris la délégation en 2007. 26 sont en cours en 2013. En effet, l'implication des conseils généraux dans de nombreuses politiques sectorielles, ciblées sur des publics eux-mêmes au cœur des politiques sociales du logement (handicap, vieillissement, etc.), les conduit à entretenir de longue date des partenariats sur ce thème avec d'autres niveaux de collectivités.

On rencontre des situations très différenciées entre les départements (Driant, 2007, Hebbert, 2009) :

- des situations de concurrence avec l'agglomération, là où plusieurs d'entre elles sont susceptibles de prendre la main, faisant peser le risque d'une réduction du territoire sur lequel le Conseil Général

- exercerait ses compétences. C'est le cas de l'Indre-et-Loire ou des Pyrénées-Atlantiques ;
- des situations de partage clair entre une ou deux agglomérations et le reste du territoire : elle se situe dans les départements qui ont une tradition d'action sur l'habitat (Doubs, Ille-et-Vilaine, Haut-Rhin et Bas-Rhin) ;
  - des départements dont la mission de chef de file a du mal à se traduire dans les faits. C'est le cas en Ile-de-France hormis Paris et les Hauts-de-Seine ;
  - des départements à forte armature urbaine dans lesquels existent de fortes dynamiques intercommunales qui réduisent le potentiel d'action des Conseils Généraux et les conduisent à ne pas souhaiter s'impliquer. On retrouve cette dynamique dans le Nord, où huit communautés d'agglomération ont pris la délégation et dans le Rhône où le Grand Lyon a réduit la part du département à un territoire trop limité.

L'ouverture du prêt à taux zéro à l'ancien sans obligation de travaux et la reconnaissance par la loi Libertés et responsabilités Locales de 2004 de la légalité des aides locales à l'accession sociale ont conduit une dizaine de départements à proposer des subventions aux particuliers. Pour certains départements ruraux, l'aide locale est considérée comme un levier d'aménagement du territoire, par exemple pour la revitalisation des centres des bourgs.

## **2.4) Les associations et la société civile : une implication réduite**

Les associations sont-elles des acteurs peu présents lors de l'élaboration des politiques locales de l'habitat ? Dans les différentes recherches sur les politiques locales de l'habitat citées précédemment, les associations ne sont pas évoquées, ou de manière épisodique.

Les associations ont joué un rôle important dans l'évolution de la politique nationale du logement. Alors que la pauvreté devient de plus en plus « voyante », la question des SDF (sigle alors inexistant dans le langage commun de l'époque) émerge en France dans les années 1980-1985. En 1987, le rapport du père Wresinski, présenté devant le Conseil économique et social, trouve un large écho médiatique : il évalue le nombre de sans-abri en France entre 250 000 et 400 000 personnes. Ce phénomène renouvelle les structures créées dans l'après-guerre, notamment le mouvement Emmaüs animé par l'Abbé Pierre en 1954 qui est connu pour ses appels à la charité publique, l'occupation symbolique des maisons vides et le développement de communautés de construction. Des mouvements « coup de force » se développent alors. On note l'émergence d'associations comme le « comité des mal-logés » (1987) et « droit au logement » (1990). Elles séparent les questions du logement des autres questions sociales. Au moment de la loi Besson et des premiers débats sur la mixité sociale, « L'Etat fait, en partie contre le pouvoir municipal, alliance avec les associations sur la question du logement »

(Yankel, Fijalkow, 2010, p. 126). Ces mouvements vont avoir un impact politique important en mettant en avant la question des SDF lors des trois campagnes présidentielles de 1995, 2002 et 2007.

Comment expliquer le plus faible investissement apparent au niveau local ? Julien Damon décortique la genèse des mouvements de sans-abri (Damon, 2010). La question de l'organisation des pauvres, des chômeurs, des sans-logis a donné lieu à une littérature importante. Alors que les pauvres pourraient être considérés comme n'ayant rien à perdre et tout à gagner, ils ne sont pas les premiers à s'investir dans les mouvements sociaux. Ces analyses confirment le propos de Georg Simmel (1907) qui dans son analyse fondatrice de la pauvreté considérait que la caractérisation, nécessairement négative, des pauvres en tant que pauvres, empêche précisément l'émergence d'un sentiment d'appartenance – sentiment qui pourrait être la base d'appréciations collectives et, partant, de mobilisation. *« A cause de ce manque de qualification positive, la classe des pauvres (...) n'engendre pas, malgré leur position commune, de forces sociologiquement unificatrices »* (cité par Damon, 2010, p. 43). Les dirigeants des associations de sans-abri sont pour la plupart issus de l'extrême-gauche. Quelques SDF militent. Les responsables d'association proposent des services et des issues personnelles aux SDF qui participent aux actions. Ainsi, sont agrégés des biens individuels (en l'occurrence un logement réquisitionné) à une revendication collective (un logement pour tous). Ces associations proposent une aide

pour les démarches administratives, propose des lieux de débat et d'échanges.

Les actions pour peser sur les politiques locales, notamment pour le développement d'une offre de logements abordables, sont peu nombreuses. Les possibilités pour les associations qui interviennent en matière de droit au logement d'agir en justice pour garantir que le droit au logement est effectif et pour défendre les mal-logés, ne sont pas toujours pleinement exploitées. Une « nouvelle » alliance entre l'Etat et les associations, à qui on pourrait proposer le bénéfice de plainte en action collective en cas de politiques locales inadéquates pour la mise en œuvre du droit au logement, est-elle envisageable pour peser sur les politiques locales ?

## **2.5) Les promoteurs : des profils diversifiés, inégalement régulés**

Les promoteurs immobiliers sont des acteurs importants des politiques du logement, bien que leur poids dans l'élaboration de ces politiques soit assez faible. C'est du moins la position avancée par Julie Pollard : « *dès la phase de terrain [du travail de thèse], nous avons été confrontés au double constat suivant : d'une part, les indices d'influence de ce groupe d'intérêt sur l'élaboration des politiques du logement au niveau national se sont avérés ténus, d'autre part, les acteurs rencontrés se sont montrés nettement plus loquaces sur leurs efforts pour s'intégrer dans les scènes politiques locales* » (Pollard, 2011, pp. 682 – 683). Une fédération nationale des promoteurs constructeurs, devenue fédération des

promoteurs immobiliers (FPI), fait valoir les points de vue du secteur. Elle est intégrée aux principales institutions de coordination du secteur. Elle participe au conseil national de l'habitat, instance consultative placée auprès du ministre en charge du Logement dont la première tâche est de suivre l'aide personnalisée au logement, et à d'autres instances officielles sur le logement. L'existence formelle de structures partenariales n'apparaît que marginalement comme un vecteur de participation à l'élaboration des politiques du logement. J. Pollard remarque le peu de relations interpersonnelles avec les ministères et les cabinets. Ces relations sont beaucoup plus fortes et structurées avec l'Union sociale pour l'habitat qui représente le monde HLM. Pour J. Pollard, un des indices de la faible capacité d'écoute des promoteurs par les pouvoirs publics tient à l'absence de stabilité des dispositifs fiscaux, une des principales revendications des promoteurs. Ces dispositifs varient souvent en raison de leur grande sensibilité aux changements politiques.

Néanmoins, le soutien au secteur de la promotion est constant depuis vingt ans. Il a été favorisé par deux évolutions fortes des politiques du logement : l'essor des dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif et le renforcement des mesures d'encouragement à l'accession à la propriété.



## **La mise en œuvre des dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif privé.**

La thèse de Patrice Vergriete (Vergriete 2013) permet de replacer les dispositifs d'aide à l'investissement locatif privé dans le temps long des politiques du logement. Une première période entre 1984 et 1995 est marquée par différents dispositifs : le « Quilès », « Quilès-Méhaignerie », « Quilès-Méhaignerie intermédiaire ». Pourquoi ? Il fallait alors remobiliser les investisseurs privés vers le locatif. En 1984, le ministère des finances ne pensait pas qu'il était nécessaire d'inciter les investisseurs institutionnels à aller vers le logement. Toutefois, face à un essoufflement de la production et pour retrouver la confiance des investisseurs bailleurs après la loi Quilliot de 1982, une première politique d'incitation se met en place. Mais les montants en jeu restent relativement modestes.

Entre 1996 et 2011, cette politique prend une toute autre dimension. La dépense fiscale a quadruplé en 15 ans. Les différents dispositifs n'ont pas tous les mêmes principes : le principe de la déduction fiscale forfaitaire est abandonné par le « Périssol » au profit d'un système intégrant un amortissement du bien dans le calcul des revenus fonciers. Ce système d'amortissement sera maintenu pour le « Besson », le « Robien » et le « Borloo ». En 2009, le Scellier reviendra lui à une logique de réduction d'impôt. Enfin, en réponse à la saturation du marché immobilier par les T2, c'est à partir du Périssol que les dispositifs fiscaux ciblent ouvertement les plus grands logements.

Comment ces politiques sont-elles justifiées? Partant du constat que le marché seul, dans son fonctionnement actuel, ne permet pas de répondre au besoin en logements, l'on veut encourager la production de l'immobilier résidentiel par un mécanisme de soutien financier en direction des investisseurs particuliers. Deux approches se distinguent ensuite. La première vise à soutenir la production de logements locatifs intermédiaires à destination des couches moyennes à des niveaux de loyers inférieurs aux prix de marché ; la seconde se fixe un objectif plus quantitatif en privilégiant la construction de logements au loyer de marché et en imposant moins de contraintes aux investisseurs. Ces deux approches sont représentées par le dispositif « Besson » pour la première et par le dispositif « Robien » pour la seconde.

### **Les zonages en question**

En échange des avantages fiscaux, certains dispositifs n'imposent aucun plafond de loyer (Le « Quilès-Méhaignerie » ou le « Périssol ») ou un plafond voisin des loyers du marché (le « Robien »). Ces dispositifs présentent des rendements internes supérieurs en Ile-de-France à ceux de la province. *A contrario*, les dispositifs ciblés sur l'intermédiaire avec des plafonds de loyer relativement bas (le « Besson » et le « Borloo populaire ») sont comparativement plus rentables hors Ile-de-France. Autrement dit, les territoires où l'incitation fiscale peut avoir un effet puissant diffèrent selon les mécanismes mis en place.

Pour cette raison, des zonages ont été mis en place, alors qu'à l'origine, ces dispositifs s'appliquaient sur l'ensemble du territoire national. Le premier zonage pour l'investissement locatif a été créé avec le dispositif Quilès-Méhaignerie, en 1992, afin d'ajuster les différents plafonds de loyer en fonction du marché immobilier. Ce zonage distinguait sommairement l'Île-de-France et la province.

Le zonage a ensuite été redéfini en 1999 avec le dispositif Besson en quatre zones suivant la taille des agglomérations. Il déterminait à la fois des plafonds de loyers et des plafonds de ressources pour les locataires, à partir du zonage chiffré (I, I bis, II et III) utilisé pour le montant des allocations d'aide au logement, pour les montants des loyers et pour les plafonds de ressources que doivent respecter les organismes d'HLM. Il a, par la suite, été déconnecté du zonage « social » avec le dispositif Robien en 2003.

Le nouveau découpage en trois zones géographiques (A, B, C) intègre à la fois les notions de taille d'agglomération et de tension du marché immobilier. Les dispositifs ultérieurs ont été l'occasion d'affiner ce zonage par scission notamment de la zone B en deux sous-catégories B1 et B2. Enfin, depuis le 1er janvier 2011, il existe une zone A bis. Ce découpage plus fin du territoire répond à deux préoccupations essentielles : d'une part, faire en sorte que les exemptions fiscales soient utilisées pour construire là où les besoins sont les plus importants ; d'autre part, atténuer les effets pervers qu'avaient pu avoir les dispositifs précédents sur les marchés

locaux de l'habitat, en contribuant parfois à alimenter la « surchauffe foncière ».

Ces zonages sont particulièrement importants pour les territoires car ils déterminent l'attribution de certaines aides au logement, le bénéfice du prêt à taux zéro, la perte du droit au maintien dans les lieux pour les locataires HLM dont les revenus dépassent de deux fois le plafond de ressources exigible, ou encore la modulation du dispositif de supplément de loyer de solidarité par les organismes d'HLM (Brouant, 2013). Les modalités de définition de ces zonages, notamment les négociations qui les ont précédées, n'ont pas été étudiées. Ceci peut s'expliquer par le fait que ces zonages restent toujours très grossiers par rapport à la réalité de marchés locaux du logement dont les évolutions obéissent à des logiques spatiales très fines.

### **L'émergence de promoteurs-défiscalisateurs**

Pour la période 1997-2009 (Vergriete, 2013) 954 199 logements locatifs défiscalisés ont été construits, soit 20,5 % de l'ensemble des logements neufs. Un peu moins de deux tiers des logements concernés par les dispositifs fiscaux ont en fait été produits et vendus par un promoteur adhérent à la Fédération des promoteurs immobiliers (Cette fédération regroupe les principaux promoteurs « traditionnels » comme Bouygues, Nexity, etc.). Les promoteurs traditionnels n'ont jamais, ou très rarement, construit de programmes uniquement dédiés à la défiscalisation. Une part importante de la production, environ 40 %, relève des « promoteurs

défiscalisateurs » qui ne sont pas membres de la Fédération des promoteurs immobiliers.

Les nouveaux promoteurs, les « promoteurs défiscalisateurs » ou « réseaux de commercialisation – promoteurs », ont pour caractéristique principale d’être ouvertement spécialisés dans l’investissement locatif, et plus précisément dans l’exploitation des dispositifs fiscaux. Akerys (auparavant dénommé 4M), Omnium, Tagerim, Carrère (devenu Gotham) ou encore Monné-Decroix sont les noms les plus souvent cités pour illustrer cette catégorie. Ce sont de nouveaux groupes qui vendent avec un argumentaire principalement centré sur l’avantage fiscal.

Paradoxalement, cela entraîne des coûts de gestion très élevés car le démarchage téléphonique nécessite d’importants moyens humains et la vente en réseau est chère. Les coûts de commercialisation peuvent représenter entre 11% et 15% du prix de vente (contre 4 % en moyenne pour des promoteurs). Le modèle de production du logement conduit par les promoteurs défiscalisateurs s’est donc caractérisé par une modification de la structure des coûts, au profit de la commercialisation et aux dépens du foncier, de la construction et du prix de vente.

A partir du milieu des années 2000, ces promoteurs défiscalisateurs ont commencé à être très critiqués sur divers aspects : pratiques commerciales qui minimisent les risques pris par les investisseurs, mauvaise qualité des logements produits, localisation inadaptée des opérations par rapport au

marché locatif, promesses non tenues en termes de rendement, pratiques qui engendrent une hausse des prix fonciers et immobiliers. Ils vendaient en effet à des investisseurs globalement moins regardants sur les prix au mètre carré ... Ils se sont ainsi retrouvés au centre de campagnes médiatiques particulièrement négatives. Cette image et l'idée même que ces acteurs développaient des produits fiscaux plutôt que des logements les a tenus à l'écart de la Fédération des promoteurs immobiliers.

Après avoir inventé un nouveau modèle de production et s'être spécialisés dans sa mise en œuvre, les promoteurs défiscalisateurs tentent donc aujourd'hui de se diversifier et de se rapprocher de la promotion traditionnelle. Leur pratique de vendeurs de produits fiscaux et de constructeur de logements standardisés reste néanmoins largement dominante aujourd'hui, ce qui constitue un frein à leur reconversion.

### **Une production mal localisée par rapport aux besoins**

L'étude de la production de logements défiscalisés, ventilée par zones d'emplois et rapportée au nombre d'habitants, met en évidence deux logiques géographiques différentes entre les périodes 1995-1999 et 2000-2008 (Vegriete-Guerrini 2012 ; Vergriete, 2013). Avant 2000, les territoires où la production est proportionnellement la plus forte sont en majorité des grandes villes : Toulouse, Montpellier, Strasbourg, Rennes, Nantes, Lyon, Lille, Orléans, Dijon, Tours... En revanche, entre 2000 et 2008, hormis Toulouse et

Bordeaux, les grandes villes cèdent cette position dominante à des villes moyennes du sud-ouest et de l'ouest telles qu'Arcachon, Dax, Mont-de-Marsan, Montauban, Agen, Carcassonne, Saint-Gaudens. Plutôt concentrée dans les grandes villes au cours de la deuxième moitié des années 1990, la géographie de la production du logement défiscalisé, rapportée au poids de population, montre un glissement vers les petites villes dans les années 2000.

La méthode des promoteurs-défiscalisateurs consiste à faire de la promotion en partant de structures faiblement capitalisées qui « se vendent avant de construire » et « ne mobilisent pas trop de capital dans des terrains chers, même bien placés ». Le choix stratégique de ces acteurs est bien de privilégier le savoir-faire commercial, plutôt que la localisation des biens et sa pertinence par rapport aux marchés locatifs. Le moindre investissement sur le foncier est donc assumé. La conséquence est une orientation de la production vers les petites villes.

La deuxième raison qui a poussé les promoteurs défiscalisateurs vers les villes petites et moyennes est la possibilité d'afficher vis-à-vis des investisseurs néophytes un rendement locatif « facial » (obtenu en prenant comme hypothèse de loyer, le loyer plafond fixé par la réglementation nationale) plus élevé que dans les grandes villes.

Une troisième raison de l'inclination des promoteurs défiscalisateurs pour les villes petites et moyennes tient

également à la moindre régulation publique locale dans ces territoires. Les petites communes leur ont en effet opposé de moindres exigences au moment de la demande de permis de construire.

Les grands groupes de promotion également sont allés vers les petites villes : *« Il faut reconnaître que les promoteurs traditionnels sont eux aussi allés dans des territoires moins classiques, surtout au cours de la période 2005-2007. Ceci s'explique par la hausse des prix immobiliers au cours des années 2000 dans les territoires qui font leurs gros volumes de ventes (les grandes agglomérations hors région parisienne et Côte d'Azur). Cette hausse, ajoutée à l'essoufflement du Robien, a fini par générer une baisse de la demande. Confrontés à une baisse de leur chiffre d'affaires, les promoteurs traditionnels étaient alors face au dilemme suivant : dégraisser des effectifs ou investir de nouveaux territoires. Et ils choisirent la deuxième option »*

La territorialisation de la production de logements locatifs privés aidés par l'Etat s'est donc révélée très décevante.

### **La régulation locale de l'activité des promoteurs**

La délégation de fait de la mise en œuvre de ces dispositifs fiscaux aux acteurs privés a rendu leur maîtrise difficile pour les autorités locales. Mais quelle est la nature des relations entre promoteurs et élus locaux ?

Différents travaux de recherche ont été consacrés aux liens entre promoteurs, élus et services des collectivités locales



dans les villes d'Issy-les-Moulineaux et de Saint-Denis (Pollard, 2008), dans les villes de Lyon, Marseille, Rennes, Saint-Etienne, Bailleul (petite commune du Nord à mi-chemin entre Lille et Dunkerque) et enfin, dans différentes communes de la Réunion (Vergriete, 2013), de l'Île-de-France, des Bouches-du Rhône, et de Bretagne (Dupuy, 2010).

Dans les communes où les promoteurs ont une activité récurrente, une habitude de relations entre promoteurs et municipalités se met en place. A Issy-les-Moulineaux, entre 1988 et 2009, environ 150 ensembles de logements de promoteurs privés ont été livrés, représentant plus de 7000 logements. A Saint-Denis, entre 1991 et 2010, on recense un peu plus de 80 opérations de promoteurs privés représentant environ 4500 logements. Six promoteurs ont dépassé la barre des 200 logements construits dans la commune, et surtout, le premier d'entre eux en totalise près de 900. A Saint-Denis, un des objectifs centraux d'une charte de coopération avec les promoteurs immobiliers, est de limiter la part des investisseurs parmi les acquéreurs de logements neufs. Il est ainsi prévu une commercialisation visant exclusivement « *les propriétaires occupants et les habitants et salariés de Plaine Commune* », pendant trois ans minimum, et ce « *à des prix attractifs, préférentiels* ». L'implantation locale d'un bureau de vente est rendue obligatoire. Malgré ces modes de régulation, Julie Pollard conclut « *à une domination des acteurs de marché au niveau local* » et ajoute que « *ce contrôle politique est apparu davantage comme le fruit d'un*

*bricolage ponctuel de l'action publique, que comme le signe d'une véritable régulation politique locale (Pollard, 2010) ».*

Guilhem Dupuy (2010) montre au contraire que les collectivités ont mis en place des « systèmes locaux de négociation ». L'arme du permis de construire permet d'imposer des logements sociaux, un quota de logements à prix maîtrisés. Guilhem Dupuy définit deux cadres pour les négociations sur le plan local :

- les collectivités planificatrices où les contraintes sur les programmes ont fait l'objet d'une négociation-cadre entre collectivités et opérateurs avec des objectifs larges. L'exemple brestois est détaillé par l'auteur, qui évoque aussi les cas de Montpellier, Nantes et Rennes ;
- malgré quelques règles générales, la plupart des contraintes sont négociées dans le cadre singulier des programmes courants. Il cite l'exemple de Marseille.

Patrice Vergriete met en évidence la variété des modes de régulation locale et souligne surtout la difficulté de cette régulation pour les petites communes et les territoires en déclin. Analysant le cas de Saint-Etienne il note que *« quand il s'agit autant de séduire [les promoteurs] que de réguler leur production, les souhaits de la commune sont plus complexes à imposer aux acteurs privés (Vergriete, 2013) »*. La petite commune de Bailleul s'est également retrouvée un peu désemparée et a inventé, par la suite, quelques dispositifs,

notamment l'imposition d'une part de logements sociaux, pour peser dans la négociation avec les promoteurs.

Les collectivités territoriales et les petites villes se trouvent souvent démunies face au déploiement d'investissements obéissant d'abord à des logiques d'optimisation fiscale. Les grandes villes, grâce à des services plus étoffés et une ingénierie développée, ont une capacité de négociation leur permettant de mieux territorialiser l'action des groupes de promotion immobilière.

## **2.6) La disparition progressive des investisseurs institutionnels**

Les particuliers sont inorganisés et mal informés, ils se trouvent donc être, devant les promoteurs, des investisseurs peu exigeants en termes de localisation et de qualité des biens, de sorte que l'Etat aurait pu orienter son incitation fiscale vers les investisseurs institutionnels.

Alors qu'ils détenaient encore 17 % du parc locatif privé français en 1995, les investisseurs institutionnels en possédaient moins de 10 % en 2002. Quatre ans plus tard, en 2006, l'enquête logement de l'INSEE estimait même à 2% le parc des sociétés d'assurance et à 2 % également celui des autres sociétés et organismes privés, tandis que les particuliers comptaient pour 95 % du total.

En fait, la titrisation des biens immobiliers, qui s'est traduite par la création et le développement des sociétés civiles de

placement immobilier (SCPI) et des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC), n'a pas compensé le retrait des investisseurs institutionnels historiques (banques, assurances...) dans l'investissement direct. La création des SCPI, en particulier les « SCPI fiscales » ciblées sur les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif, n'a généré qu'une faible capitalisation de 1,5 milliards d'euros dans le logement au 31 décembre 2008. Quant aux SIIC, elles détenaient un patrimoine consacré à seulement 15% au logement, ce qui représentait environ 5,3 milliards d'euros au 31 décembre 2012. En première approximation, le nombre de logements détenus par les SCPI et les SIIC ne devait donc pas dépasser 65.000 en 2012 (Vergriete, 2013). Pourquoi ? La rentabilité du logement est plus faible. Les investisseurs ont cédé leurs actifs résidentiels pour d'autres biens dont la rentabilité locative est plus élevée, bureaux et commerces notamment (Nappi, 2012). Le secteur du logement est donc une « victime collatérale » du processus de financiarisation de l'immobilier (Baraud-Serfaty, 2008) qui a conduit les investisseurs à se désintéresser de ce secteur à faible rendement. Le parc locatif « intermédiaire » que ce secteur offrait, principalement dans les grandes villes, notamment Paris, s'en est trouvé fortement réduit.

Les dispositifs fiscaux, tels qu'ils ont été conçus, n'ont pas suscité chez ces acteurs (qu'il s'agisse de fonds d'investissement de type SCPI ou SIIC ou encore de groupes bancaires ou d'assurances par le biais d'investissements

directs) de nouvelles logiques d'investissement suffisamment importantes pour peser sur cette production.

## **2.7) Les hybridations entre la promotion immobilière et le monde HLM**

En France le secteur de la production de logements se caractérise traditionnellement par une forte différenciation entre deux catégories d'acteurs : d'une part, les organismes HLM qui sont responsables de la production de logements sociaux, et d'autre part les promoteurs. Le droit exclusif avait été reconnu aux organismes HLM de construire des logements sociaux.

Depuis le début des années 2000, les promoteurs immobiliers ont fait montre d'intérêt pour le secteur du logement social, ce qui s'est traduit par l'ouverture d'une partie du secteur à une forme de concurrence. Ainsi, les logements financés à l'aide d'un prêt locatif social (PLS) peuvent être, depuis 2001, produits non seulement par des bailleurs sociaux, mais aussi directement par des promoteurs privés. Pour les fonds nécessaires à l'achat du foncier et à la construction, ils peuvent se tourner auprès de banques privées, et non plus seulement auprès de la Caisse des dépôts et consignations (Brouant, Fatôme, Jégouzo, 2009). Par ailleurs, l'État a favorisé récemment l'arrivée de nouveaux acteurs privés. Créée en 2002 dans le cadre d'une convention entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), l'Association foncière logement a pour double but de produire du logement libre dans les quartiers de rénovation

urbaine et du logement social dans les communes déficitaires dans ce domaine.

Ce lien plus étroit entre bailleurs sociaux et promoteurs est souvent encouragé par les élus locaux qui souhaitent voir des programmes « mixtes », comprenant des logements sociaux dans des immeubles de promotion. Le développement de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) de logements aux bailleurs sociaux s'inscrit dans cette dynamique. Il s'agit du dispositif qu'utilisent les promoteurs immobiliers depuis les années 1960 pour vendre leurs logements, y compris à des particuliers. Il consiste en la signature d'un contrat qui transfère « *immédiatement à l'acheteur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes* » et « *au fur et à mesure de leur exécution* » ses droits sur « *les ouvrages à venir* ». L'adaptation de ce dispositif aux problématiques du logement social s'est faite progressivement. La VEFA prend aujourd'hui une importance croissante comme mode de production du logement social. Entre 2003 et 2009, la VEFA a été multipliée par cinq en Ile-de-France, passant de moins de 500 logements à près de 2 500. Depuis 2006, la VEFA représente 15 à 20 % de la production HLM, part qui s'élève même jusqu'à 40 % pour la seule construction neuve. Apprécié comme outil de mixité sociale, ce mode opératoire est particulièrement adapté pour produire des petits programmes de logements sociaux (Joinet, 2013). Ce dispositif met à mal l'intégration de la chaîne des métiers – conception, réalisation, gestion locative,

entretien - souvent présentée comme une caractéristique forte et même un atout du secteur HLM.

Différentes recherches ont porté sur des opérations immobilières qui ont été menées par des promoteurs, pour des bailleurs sociaux ou avec eux. Matthieu Gimat a analysé quatre opérations à Pantin, Nanterre, Boulogne et Villejuif (Gimat, 2012), Pierre-Arnaud Barthel et Célia Dèbre, différentes opérations réalisées à Nantes (Barthel, Dèbre, 2010). Ces derniers ont analysé des opérations immobilières qui étaient en cours de montage dans le cadre de trois projets urbains nantais : l'expérimentation d'un éco-quartier « Bottière Chênaie » sur une friche maraîchère, le renouvellement urbain d'une vaste partie de l'île de Nantes et le Grand projet de ville « Malakoff Pré Gauchet », couplant la rénovation d'un grand ensemble et la gestation d'un nouveau quartier baptisé « Euronantes » centré sur les bureaux haut de gamme.

Nantes a élaboré une stratégie spécifique à partir des années 2000. La communauté urbaine veut imbriquer sur les îlots des éléments de programmes différents pour atteindre une mixité d'occupation. L'agencement peut se faire à partir de trois catégories de logements différents (locatif social, « abordable », accession libre) ou bien à partir d'une des catégories dites « combinées », avec des logements spécifiques (foyer de jeunes travailleurs, résidence domicile services, résidence de personnel d'entreprise, etc.). Pour les logements à coût abordable, en aval de la production des logements, à la livraison et à la commercialisation, un cadre

anti-spéculatif est mis en place, avec l'instauration d'un droit de préemption par la collectivité et la contrainte pour les ménages propriétaires d'un logement « abordable » d'une revente à un prix contrôlé pendant une période de 5 ans.

Comment les promoteurs répondent-ils à l'injonction qui leur est faite par les aménageurs et les collectivités d'intégrer des logements sociaux dans leurs opérations ? Trois types de positionnements sont repérables. Un premier groupe de promoteurs intègre cette dimension comme une des contraintes de l'élaboration du projet. Les professionnels soulèvent néanmoins un certain nombre de difficultés. Un pourcentage trop élevé de logements sociaux diminuerait trop fortement leur marge. Certains soulignent l'impact négatif que cela peut engendrer en termes de commercialisation pour l'accession libre. Ces promoteurs s'accommodent de cette contrainte, mais ils pratiquent aussi l'évitement dès qu'ils le peuvent. Certains préfèrent monter des opérations qui se situent en dessous du seuil fatidique des 2 500 m<sup>2</sup> constructibles au-delà duquel une servitude de logements sociaux s'applique. Mais, la contrainte du logement social peut, dans certains cas, faciliter la réalisation de l'opération, car la réservation de 20 à 30 % de logements pour un bailleur social correspond plus ou moins aux contraintes de réservation que les banques partenaires du montage financier imposent pour le lancement du chantier. Un second groupe de promoteurs développe une éthique d'entreprise revendiquant la nécessité de construire pour tous, donc de construire du logement « abordable » et du



logement social. Ces entreprises veulent participer à la mixité sociale énoncée par le législateur et les édiles nantais. Certaines appartiennent à des groupes qui possèdent en leur sein des sociétés ou des coopératives de logement social. Un troisième groupe accepte cette contrainte sous conditions : que les bailleurs sociaux achètent les logements au moins au prix de revient pour qu'il ne soit pas nécessaire d'augmenter excessivement le prix de l'accession libre. Cette condition est posée par Nantes Métropole, mais elle ne lui apparaît pas toujours suffisante. Certaines entreprises s'inquiètent des positions dominantes des bailleurs dans les négociations. Si elles avaient le choix, ces entreprises éviteraient certains bailleurs qui auraient de trop « lourds » cahiers des charges (avec des exigences jugées draconiennes sur les surfaces, les matériaux, les prestations, les places de stationnement, la gestion de copropriété, etc.).

La collaboration entre ces promoteurs et les bailleurs prend différentes modalités. Dans la première, le promoteur construit une opération et il fait sur une partie de cette opération une vente en état futur d'achèvement (VEFA, appelée « opération mixte » par la suite). Selon le second mode, le promoteur et le bailleur élaborent conjointement une opération et déposent un permis de construire valant division (le bailleur et le promoteur sont ensemble dépositaires du permis). Dans ce cas, dès que le permis de construire est purgé de tout recours, le promoteur vend une partie du foncier au bailleur qui sera lui-même le maître d'ouvrage des logements sociaux à construire sur ce foncier.

Les discussions portent sur les prestations, les localisations des immeubles sociaux, parfois un prix plus élevé des logements « libres », etc. Elles les obligent à une négociation quasi permanente, de la programmation à la réalisation. Matthieu Gimat, en Ile-de-France et en 2012, note que l'apprentissage des relations s'est fait progressivement et que les relations sont généralement apaisées (Gimat, 2012).

Le prix de vente des logements sociaux vendus en VEFA est généralement inférieur au prix moyen des appartements en accession à la propriété, notamment parce que les coûts de commercialisation sont réduits. Cependant, ces prix resteraient plus élevés que le prix de production d'un logement social en maîtrise d'ouvrage par le bailleur. Selon une étude de l'AORIF, les VEFA HLM auraient occasionné, entre 2006 et 2009, un surcoût de 4 à 14 % (Gimat, 2012). Quoi qu'il en soit, la part du surcoût causée par le mode de production, si elle existe, est complexe à évaluer dans la mesure où elle peut varier très largement selon les contextes locaux.

### **3) Quel est le but des politiques territoriales du logement ?**

Un constat est partagé par de très nombreux observateurs des politiques du logement : elles sont devenues de plus en plus « illisibles » (Renard, 2012) et complexes. Les juristes chargés d'en analyser les évolutions normatives sont désemparés face à un cadre juridique de plus en plus brouillon et changeant : *« il est peu de domaines où les pouvoirs publics ont entassé tant de plans et programmes d'urgence ou de relance, dispositifs fiscaux et financiers, et, surtout, lois et règlement illustrant ainsi le sentiment qu'il est plus aisé de légiférer que d'agir, l'agitation normative ayant l'avantage de donner à bon prix l'apparence de l'action et de permettre à la communication politique de s'exprimer »* (Jegouzo, 2009, p. 1282).

Ce caractère peu lisible est-il particulier au domaine du logement ? Beaucoup d'autres secteurs sont soumis à la même instabilité et à une lisibilité de plus en plus faible. Les analyses comparées de politiques publiques montrent toujours que le droit avance plus par stratification que par remplacement et que les grandes missions de l'Etat-Providence tel qu'il s'est mis en place après la seconde guerre mondiale se modifient davantage par petites touches successives qui en modifient le sens que par grande réforme

qui viserait à refondre les principes, les règles juridiques et les modalités de financement (Borraz, Guiraudon, 2010).

Toutefois, le secteur du logement nous semble présenter quelques particularités. En effet, le secteur du logement ne se distingue pas seulement par ses dispositifs peu lisibles, mais aussi et surtout par une politique qui a des difficultés à énoncer ses buts de manière claire. Les chercheurs analysent souvent quelques éléments de cette politique sans chercher à en comprendre l'ensemble des mécanismes. Les tentatives de dessiner le sens général des politiques du logement sont donc assez rares. Mais nous le verrons, si nous nous concentrons sur des buts plus particuliers des politiques du logement, à savoir ses ambitions sociales et ses liens avec l'urbanisme, les choses n'apparaissent pas beaucoup plus claires pour autant.

### **3.1) Des tentatives de lectures globales des dynamiques des politiques du logement**

Nous avons néanmoins isolé deux pistes de théorisation du sens nouveau conféré aux politiques du logement. La première est économique : les politiques du logement s'adapteraient aux nouvelles formes d'accumulation du capital. La seconde est de nature politique : les transformations de la manière de gouverner les sociétés transformeraient le sens des politiques du logement.

## **Les politiques du logement face à une nouvelle forme de capitalisme**

Tout un courant théorique se revendiquant de la « nouvelle sociologie critique urbaine » a mis l'accent sur la montée en puissance des stratégies urbaines d'attractivité dans un contexte marqué par l'émergence des « villes entrepreneuriales » et par la « néolibéralisation des politiques urbaines ». (Pour une présentation très claire, voir Béal 2010).

Pour ce courant de recherche, le régime d'accumulation fordiste basé sur une complémentarité entre production et consommation de masse permettant un partage des gains de productivité et sur une régulation à l'échelle nationale est entré en crise au début des années 1970, et a laissé place à un régime d'accumulation flexible – que beaucoup qualifient de post-fordiste – privilégiant l'adaptation rapide des produits à une demande diversifiée et changeante et valorisant les échelles locales, et notamment les villes, dans la régulation de l'économie. Les travaux d'économie politique sur la « néolibéralisation » partagent ce point de départ. Ils considèrent les années 1970 comme une période charnière marquant la fin de l'Etat-providence et les prémices de la diffusion des préceptes néolibéraux dans la société.

Ainsi, le passage au post-fordisme n'est-il pas sans effet sur la distribution de l'autorité entre les échelons nationaux et locaux. Ces travaux contestent l'idée que les transformations actuelles du capitalisme iraient dans le sens d'une dé-

territorialisation des processus économiques. Selon les travaux néo-marxistes, l'entrée dans l'ère de la globalisation n'a pas mis un terme à l'intervention de l'Etat pour soutenir l'accumulation du capital. Cette intervention a changé de nature et d'échelle. Dans un contexte où le rapport de force entre capital et travail est plus favorable au premier, du fait notamment de sa plus grande mobilité, le rôle de l'Etat consiste désormais à soutenir l'offre et de moins en moins la demande. Cela passe par des politiques exigeant des individus comme des territoires qu'ils soient compétitifs et par la remise en question, en matière spatiale, des politiques qui visaient à atténuer les écarts de richesse. Pour reprendre les termes de Jessop, le « *Schumpeterian Workfare State* » supplante le « *Keynesian Welfare State* ». L'échelle d'intervention de l'Etat a également changé. Le but de l'Etat est de favoriser les territoires les plus compétitifs, notamment les métropoles. Les politiques de l'Etat tendent à privilégier les grandes villes. Neil Brenner parle de « *locationnal policies* » qui ciblent les espaces déjà privilégiés par les processus d'accumulation du capital.

De cette mutation des régimes d'accumulation du capital, deux effets sont mis en évidence. Le premier est l'importance des villes dans l'organisation de la production. Les villes doivent devenir « *entrepreneuriales* » (Harvey, 1989) et les politiques qui visent à améliorer les conditions de vie et de travail des individus qui habitent sur un territoire donné (par exemple dans le domaine du logement ou de l'éducation) sont supplantés par des projets supposés avoir un impact au-

delà du territoire pour attirer des capitaux (par exemple des projets visant à transformer l'image d'une ville, tels que l'implantation de grands équipements culturels ou de centres d'affaires, l'accueil de grandes manifestations sportives, la construction de grands centres commerciaux, etc.). Ce courant de recherche souligne ainsi que ce nouveau contexte favorise le développement de politiques urbaines de gentrification, c'est-à-dire de repeuplement de la ville par les classes les plus aisées, aux dépens des groupes sociaux les plus défavorisés.

Deux types de critiques peuvent être faites à ces approches. La première est son très fort déterminisme économique : le marxisme nouveau, tout comme l'ancien, répugne à toute idée d'autonomie du champ politique et culturel par rapport aux processus capitalistes. La seconde est la faiblesse explicative pour de très nombreux faits. Beaucoup de faits contredisent cette théorie. Un Etat qui privilégie les métropoles ? Dans le cas français, l'importance des mécanismes nationaux de solidarité est souvent interprétée comme défavorable aux métropoles : les ressources publiques iraient plutôt des régions qui gagnent vers les régions qui perdent que l'inverse (Davezies, 2012). Sur le logement plus précisément, nous verrons que les politiques d'attractivité des grandes métropoles n'épuisent pas le sens des politiques locales d'habitat.

## **Une nouvelle gouvernamentalité ?**

Une autre lecture des mutations des politiques du logement a été proposée en se référant à la notion de néolibéralisme, mais dans un sens différent de celui que lui confèrent les néomarxistes (Desjardins, 2008). L'hypothèse sur la place de l'intervention publique depuis le début des années 1980 est la suivante : il ne s'agit pas d'un simple retour vers un libéralisme moins interventionniste, tel que connu avant la seconde guerre mondiale, mais d'une nouvelle forme d'intervention publique. Pour développer cette hypothèse, est pris appui sur l'exemple des évolutions du logement social, revisité à partir de textes de Michel Foucault, qui invitent à lire le tournant néo-libéral, non pas en termes de recul de la puissance publique, mais en termes de recomposition de la place respective de l'économie et du politique (Foucault, 2004). Le néo-libéralisme, selon ce dernier, loin d'entraîner un recul de l'action publique, conduit celle-ci non plus à intervenir dans la sphère productive pour faciliter l'échange marchand, comme au temps du compromis keynésien, mais à créer un cadre propice à la concurrence. Aussi, pour Michel Foucault, le néo-libéralisme entraîne-t-il l'émergence d'un nouveau type de gouvernamentalité, c'est-à-dire d'une nouvelle manière de « conduire les conduites » des hommes.

Deux mutations majeures s'observent depuis la fin des années 1970 : la politique du logement social n'est plus un complément de la rémunération du travail, mais se dirige d'abord vers les personnes exclues du marché du logement.



La place du logement social a, dans les discours, complètement changé : il continue à exister parce qu'il est un filet de sécurité, le moyen non plus de loger le peuple, mais de venir en aide aux exclus. Dans tous les pays européens, avec des nuances et des décalages toutefois, on observe une spécialisation du logement social dans l'accueil des populations les plus pauvres. Les politiques du logement s'inscrivent dans l'orientation des politiques sociales qui ne sont plus conçues comme une compensation pour les préjudices causés par l'économie de marché, ni comme un moyen de soustraire de l'économie de marché la satisfaction des besoins jugés essentiels, mais comme des outils pour soutenir la compétitivité d'une société, en insérant chacun dans le jeu de la concurrence par une égalisation des chances.

Ainsi, pour Michel Foucault, « le gouvernement néo-libéral n'a pas à corriger les effets destructeurs du marché sur la société. Il n'a pas à constituer, en quelque sorte, un contrepoint ou un écran entre la société et les processus économiques. Il a à intervenir sur la société elle-même dans sa trame et dans son épaisseur. Il a, au fond [...] à intervenir sur cette société pour que les mécanismes concurrentiels, à chaque instant et en chaque point de l'épaisseur sociale, puisse jouer le rôle de régulateur. [...] Ce n'est pas un gouvernement économique, c'est un gouvernement de société » (Foucault, 2004 : 151). Les mécanismes du logement social visent ainsi la responsabilité, de la chaîne des acteurs du logement, mais aussi des habitants eux-mêmes, notamment en Grande-Bretagne, où l'on insiste sur la

nécessité de laisser aux individus un choix dans l'itinéraire résidentiel.

Cette lecture par une « *gouvernementalité néo-libérale* » est utile, mais comme pour les approches marxistes, elle est une trame qui permet de relier tout un ensemble de décisions plus qu'une grille explicative. Par ailleurs, cette volonté de transformer les politiques sociales en faveur d'une « activation » des bénéficiaires des aides, est patente dans les discours publics, en France peut-être moins fortement d'ailleurs que dans d'autres pays européens, au cours de la première décennie de ce siècle (Donzelot, 2006). Mais ces discours nouveaux illustrent peut-être davantage l'évolution de la rhétorique politique qui vise à justifier les politiques sociales qu'une réelle mutation des obligations envers ceux qui les reçoivent.

Au final, les chercheurs se risquent peu à des théories un peu générales sur la politique du logement. Deux raisons internes au monde de la recherche peuvent l'expliquer. Une lecture négative conduirait à dire que les chercheurs ne se risquent plus à monter en généralité et l'« expert » tend à se substituer à la figure de l'« intellectuel ». Une lecture plus positive soulignerait que certaines théories générales formulées dans les années 1970, sur fond de marxisme et de structuralisme, ont conduit à de tels excès en matière de lourdeur rhétorique et d'approximations empiriques que les générations suivantes se sont prudemment contentés de visées plus modestes.

### **3.2) Articuler politiques du logement et urbanisme**

La territorialisation de la production de logements doit s'accorder avec les politiques d'urbanisme. L'objet des politiques d'urbanisme depuis un peu plus d'une décennie est de limiter l'étalement urbain, par un contrôle plus étroit des développements périurbains, et de faciliter le recours aux transports collectifs par une urbanisation coordonnée avec les investissements réalisés dans les transports.

#### **Un développement résidentiel périurbain et rural hors contrôle ?**

Les mécanismes d'incitation à l'accession sociale à la propriété ont souvent été considérés comme des éléments déclencheurs de l'éparpillement périurbain. De très nombreuses recherches sur le périurbain ont mis en évidence un éparpillement de plus en plus net du développement résidentiel autour des grandes agglomérations, au détriment de l'efficacité des transports collectifs, notamment ferroviaires (Desjardins et *al.* 2011). Il apparaît qu'une part importante des propriétaires qui résident dans les espaces périurbains a été aidée par l'Etat, via les prêts à l'accession à la propriété (PAP) et, depuis 1995, le prêt à taux zéro (Wiel, 2000 ; Séchet, Quintin, 2001 ; Berger 2004). En effet, dans les plus grandes agglomérations, compte tenu de la hiérarchie des valeurs foncières entre le centre et la périphérie, les ménages modestes qui souhaitent accéder à la propriété ne le peuvent que dans le parc ancien d'entrée de gamme et

pour les logements neufs, que dans les périphéries parfois lointaines des agglomérations. De nombreux ménages se trouvent ainsi « *captifs du périurbain* (Rougé 2005) ». Jusqu'en 2005, le prêt à taux zéro, tout comme avant lui le prêt à l'accession à la propriété, n'était ouvert qu'à l'acquisition dans le neuf ou dans l'ancien avec travaux importants : l'aide publique à l'accession à la propriété dans les grandes métropoles a principalement concerné des ménages accédants dans les zones périurbaines et presque exclusivement en maison individuelle. Une « responsabilité » de la politique du logement dans la mécanique d'étalement urbain a été souvent dénoncée, sans qu'aucune recherche ne se penche spécifiquement sur ce lien.

Deux éléments peuvent être apportés à ce débat. Premièrement, la localisation résidentielle des ménages aidés pour l'accession reflète les marchés fonciers actuels. Des recherches pourraient chercher à évaluer si, en l'absence d'aides, les ménages auraient soit renoncé à l'accession, soit choisi d'habiter plus loin des centres urbains. Deuxièmement, à l'intérieur des espaces périurbains, la localisation résidentielle des ménages, souvent inadéquate par rapport aux services et aux réseaux de transport collectif, est davantage le résultat de l'absence de régulation foncière intercommunale que de l'aide financière apportée aux accédants. Face à cette insuffisante maîtrise du développement périurbain, différentes solutions sont envisagées. Il est possible d'utiliser les outils de financement de la politique du logement pour orienter la demande vers

certains secteurs. On peut penser à une majoration de l'aide pour certaines communes situées sur des axes de transport collectif comme cela existe dans quelques *Länder* allemands (Gout, 2001) ou à la prise en compte des frais de déplacements automobiles dans le calcul de solvabilité des ménages. Cette dernière voie est toutefois extrêmement complexe et hasardeuse : pourquoi agir de manière détournée quand le problème réside dans le coût du carburant, insuffisamment élevé pour modifier les comportements, et dans la politique d'urbanisme, insuffisamment régulatrice du développement périurbain se demande en substance Gabriel Dupuy (2011) ? La solution la plus simple, puisqu'il s'agit avant tout de l'effet d'une politique d'urbanisme insuffisante, n'est-elle pas de redonner vigueur à celle-ci ?

En la matière, les recherches les plus récentes montrent que les progrès sont très faibles en milieu périurbain, malgré l'espoir suscité par le renouveau planificateur et le regain d'intérêt pour les documents d'urbanisme intercommunaux tels que les schémas de cohérence. Parmi de nombreuses études, c'est ce que montrent Christophe Demazière et Frédérique Hernandez (2012) dans le Val de Loire. Dans l'agglomération d'Orléans, l'analyse a porté sur six opérations d'habitat menées récemment dans quatre communes périurbaines situées à moins de quinze kilomètres de la ville-centre : Chécy, Mardié, Bou et Mareaux-aux-Près. Au sein de l'agglomération de Tours, les sept opérations analysées sont localisées dans six communes : Saint-Pierre-des-Corps, La

Riche, Ballan-Miré, Villandry, Cinq-Mars-la-Pile, Saint-Michel sur Loire. Elles sont localisées suivant un gradient allant de la ville-centre, Tours, au périurbain de deuxième et troisième couronne. Ces communes relèvent de trois structures intercommunales et de deux SCOT. Les opérations d'habitat choisies visent à illustrer une variété de projets, en termes de formes, de procédures et d'acteurs engagés. Les communes ont des services souvent peu étoffés. L'objet de la recherche est de voir, en quelle mesure, ces opérations d'habitat s'adaptent aux enjeux définis à l'échelle des bassins de vie par le schéma de cohérence territoriale.

L'analyse part des opérations menées localement pour « remonter » ensuite aux documents supra-communales. Dans la majorité des communes étudiées, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme commence en même temps que l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. Le parti d'aménagement est relativement semblable dans toutes les communes : produire des formes urbaines plus traditionnelles, qui s'inscrivent dans les dents creuses du tissu urbain. Il existe néanmoins quelques exemples d'opérations composées uniquement des maisons individuelles au centre de leur parcelle et mal reliées au bourg, par exemple les lotissements de l'Audrière et Clos des Rimonières à Cinq-Mars-la-Pile, la Basse Bergerie à Villandry ou encore la ZAC Clos des cerisiers à Mareaux-aux-Près.

Ces opérations révèlent donc une préoccupation plus grande de la gestion plus économe de l'espace et de diversité des

formes urbaines. « *En revanche, l'analyse de leur situation au sein de l'agglomération, à l'aune du réseau d'infrastructures existant montre que les opérations étudiées s'inscrivent dans un modèle de développement favorable à la mobilité automobile. L'accès rapide et gratuit à l'autoroute ou à la rocade périphérique reste un facteur d'attractivité et un argument de vente pour les opérations. L'analyse de la situation des opérations superposée à la cartographie du SCOT montre quelques incohérences entre la taille de certaines opérations et le potentiel de développement attribué à la commune par le SCOT* ». C'est le cas par exemple de la commune de Chécy, qui accepte mal d'être située au seuil de la « *porte de la ville* » dans le SCOT d'Orléans. Elle entend défendre son rôle de pôle relais par l'accueil d'un hôpital et la création d'une zone d'activités. Les opérations situées dans la commune (Vieux-Pavé, 356 logements et Ormeteau, 130 logements) semblent plutôt relever de la hiérarchie supérieure.

Ces résultats confirment des recherches antérieures qui montraient tout à la fois la faiblesse de la régulation du développement périurbain et la difficulté, technique comme politique, pour l'élaboration de documents d'urbanisme supra-communaux contraignants pour le développement résidentiel (Desjardins, 2009). En effet, cette étude montre la difficulté à concilier les opérations groupées d'habitat avec les schémas de cohérence territoriale : elle laisse imaginer la conciliation encore plus improbable entre les constructions isolées et ce même schéma. Les logements réalisés hors

opérations groupées sont très majoritaires dans les espaces périurbains et ruraux.

### **La fluidité du parc de logement, élément de la réussite des politiques de transport**

Si le logement doit « être au bon endroit » pour s'assurer que les résidents puissent utiliser d'autres modes de déplacement que l'automobile pour se déplacer, il doit également être bien « géré ». Une recherche réalisée en Ile-de-France par Emre Korsu, Jean-Pierre Orfeuil et Marie-Hélène Massot (2012) montre l'importance de cette question. Ces chercheurs mesurent le nombre de ménages « mal localisés » par rapport à leur emploi en Ile-de-France, c'est-à-dire devant passer plus de 30 minutes de transport pour gagner leur lieu de travail. Ils montrent que, pour la très grande majorité des ménages éloignés (de l'ordre de 75-80%), le prix moyen au m<sup>2</sup> dans la commune de résidence reste plus cher que le prix qu'on peut trouver dans la commune la moins chère du bassin d'habitat à 30 minutes du ou des commune(s) de travail. Bien sûr, l'offre est insuffisante pour permettre à chacun de résider à 30 minutes de son travail, en raison d'une concentration forte de l'emploi à Paris et dans les communes de son immédiate périphérie, mais ces travaux mettent en évidence les difficultés causées sur le système de transport par les rigidités dans le parc de logement. Les mutations au sein du parc locatif social sont complexes, notamment entre bailleurs différents, les changements de résidences principales sont freinés par des taxes élevées sur les transactions. Ces travaux



plaident pour une taxation de la détention plus que de la transaction des biens immobiliers (Trannoy, Wasmer, 2013).

### **3.3) Quelle est l'ambition sociale des politiques territoriales du logement ?**

Quel est le but des politiques du logement en matière sociale ? On pourrait supposer qu'une telle ambition est simple : loger l'ensemble des résidents en France. Or, les choses sont un peu plus complexes pour deux raisons principales : l'objectif d'éradiquer le sans-abrisme n'est pas annoncé, par ailleurs, les ambitions relatives à la mixité sociale dans les quartiers populaires et celles du droit au logement s'opposent de manière assez concrète dans de nombreux cas. Ensuite, le secteur du logement se trouve affecté par des évolutions d'autres politiques, notamment les politiques d'immigration et de santé mentale.

#### **Les évolutions de la politique en faveur des logements des plus pauvres**

La « *politique de la ville* » et celle « *du droit au logement* » se sont construites indépendamment l'une de l'autre (Ballain, 2008). La politique en faveur du logement des plus démunis s'est construite pour des publics très divers marqués par l'absence ou de très mauvaise condition de logement. Les publics sont les ménages monoparentaux, les familles nombreuses pauvres, les femmes victimes de violence, les personnes d'origine étrangère, les gens du voyage, les personnes relevant des services de la justice et enfin, les

publics de la précarité contemporaine, les jeunes à la recherche d'un premier emploi, les personnes en emploi précaire, etc. Les acteurs mobilisés en faveur des personnes défavorisées sont les services déconcentrés de l'Etat et le secteur associatif. Ni les organismes HLM, dans un premier temps au moins, ni les collectivités locales, les communes et leurs groupements, ne se sont impliqués fortement dans la mise en œuvre de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées. Les deux réseaux d'acteurs fonctionnent sur des registres différents. Le réseau œuvrant pour logement des plus démunis privilégie la thématique de l'accès au logement découplée d'une certaine façon de la question de son ancrage territorial, celui de la politique de la ville, préoccupé par la question des équilibres de peuplement, par la gestion sociale du territoire, renvoie alors la question du traitement des personnes en difficulté de logement vers le monde de l'action sociale (Houard, 2009).

### **De multiples « sas » entre la rue et le logement**

Pour faciliter l'accès au logement, depuis les années 1950, un secteur de l'hébergement s'est mis en place. Ce secteur s'est constitué par strates successives en fonction des priorités pour couvrir des besoins croissants. Si l'aide sociale à l'hébergement a permis, au début des années 1950, de soutenir l'assistance privée assurée par des associations en direction de personnes sortant d'établissements hospitaliers ou pénitentiaires, elle a été élargie à partir du milieu des années 1970 *« aux personnes et familles dont les ressources sont insuffisantes, qui éprouvent des difficultés pour*

*reprendre ou mener une vie normale* » et a suscité la création d'un grand nombre de centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Depuis deux décennies, différentes mesures ont contribué à développer le nombre de places d'hébergement et de logements d'insertion, constituant un sas entre l'hébergement et le logement. La loi fait obligation aux communes depuis 1994 d'avoir des places d'hébergement. C'est ainsi que l'ensemble de ce secteur présente une large palette de solutions : de l'accueil d'urgence aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale en passant par les résidences sociales, étapes transitoires vers l'accès au logement. L'accueil d'urgence compte environ 32 000 places pérennes, plus des places hivernales. Aujourd'hui l'hébergement compte environ 300 000 places. En 2007, un rapport de la Cour des comptes a proposé de distinguer quatre types de structures : les places d'accueil d'urgence ; les places en CHRS pour 44 000 places ; le dispositif spécifique pour les demandeurs d'asile, et enfin, le logement d'insertion qui représente une solution d'attente avant l'entrée dans le logement autonome, avec un niveau d'accompagnement des personnes concernées inférieur à celui des CHRS. Le logement d'insertion comprend les places financées par l'aide au logement temporaire, celles qui sont proposées en résidence sociale comme celles qui, depuis une quinzaine d'années, se sont ajoutées en intermédiation locative aux places traditionnelles en foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants. Une zone grise du logement, qui comprend l'habitat précaire, les habitations de fortune, la résidence chez des tiers, les personnes vivant en

squat, voiture, camion, campings, existent également et complètent cette « offre » du mal-logement ... Aujourd'hui, l'objectif du « *logement d'abord* » est au centre de la refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. Il accorde la priorité à l'accès aux logements, y compris pour les publics les plus vulnérables. Or, « *en l'absence d'une offre suffisante de logements accessibles, le principe du logement d'abord résonne davantage comme un slogan incantatoire que comme un principe d'action* (Ballain, 2011)».

Pascale Dietrich-Ragon offre une lecture saisissante de la manière dont le manque de logements structure la politique contre l'insalubrité des logements (Dietrich-Ragon, 2012). Elle a mené une recherche sur les immeubles compris dans le plan de résorption du logement dégradé lancé en 2002 par la Mairie de Paris. Ce plan vise à reloger les occupants des bâtiments les plus insalubres appartenant à la ville de Paris ou à la SIEMP qui sont ensuite détruits ou totalement réhabilités et à donner des subventions aux propriétaires pour la réalisation de travaux dans les logements moins insalubres. L'échantillon enquêté reflète la population occupant les immeubles dégradés parisiens. La population immigrée représente plus de 80 % de l'échantillon, dont près d'un tiers de « sans-papiers ». 16 % des enquêtés ne disposent pas de titre d'occupation de leur logement, 10 % sont logés à l'hôtel, 53 % sont locataires et moins de 10 % propriétaires. Il s'agit d'une population peu qualifiée (un peu plus de 30 % n'ont jamais été scolarisés ou très peu) et très précaires

économiquement (40 % disposent d'un revenu mensuel inférieur à 300 euros par personne).

Cette population est mise hors jeu par la conjoncture immobilière. Si certains sont sans-papiers, d'autres sont victimes par la conjoncture économique. Certains travaillent (40 % exercent un emploi régulier), sont en situation régulière (20 % sont nés en France et 55 % des étrangers disposent d'un titre de séjour) et ont même suivi des études supérieures (23 % des personnes enquêtées). Le rapport déséquilibré sur le marché locatif alimente le processus de dégradation, à la fois en raison du peu d'intérêt des propriétaires à entretenir leur bien et de la faible capacité des occupants à se mobiliser face aux abus.

Sur le terrain, faute d'une intervention structurelle, les acteurs institutionnels peinent à répondre à toutes les situations de mal-logement, et sont contraints à hiérarchiser en permanence les demandes. Dans le cadre du plan de résorption de l'habitat insalubre, la priorité est donnée aux cas d'insalubrité extrême irrémédiables, où la santé des occupants est mise en danger. Sinon l'on se contente des soins « palliatifs ». *« Ce mode d'intervention fondé sur l'urgence et la hiérarchisation des risques implique une prise en compte paradoxale des occupants : le relogement étant conditionné à la mise en place de procédures techniques lourdes, il faut bien souvent attendre que la situation se dégrade « assez » et débouche sur un arrêté d'insalubrité et une interdiction à l'habitation pour que des mesures réellement efficaces soient prises en faveur des occupants.*

*Dans un contexte de pénurie, il ne suffit plus de répondre aux critères de relogement, mais il faut être concurrentiel dans la « logique du pire » pour espérer une solution définitive ».*

### **Les sources du problème : le logement et au-delà du logement**

Face à ces situations d'absence de logement ou de mal-logement, la réponse passe, bien sûr, par une production massive de logements, notamment en région parisienne. Mais les chercheurs mettent en évidence que les causes, comme peut-être les solutions, passent également par d'autres politiques que celle du logement.

La volonté de résider en centre-ville est forte pour de nombreux ménages pauvres. Cette volonté est liée à l'évolution du marché du travail : les occupants des immeubles dégradés sont dans des métiers difficiles (agents de nettoyage, chauffeur-livreur, aide à domicile, etc.) aux horaires souvent fragmentés et décalés qui les contraignent à habiter en centre-ville ou à proximité de celui-ci.

Les racines du mal-logement se trouvent également dans la gestion politique de l'immigration qui crée de l'illégalité et donc des candidats pour l'occupation des logements précaires. Selon Marc Uhry (cité par Dietrich-Ragon, 2012), quelques milliers de logements associatifs ont été produits depuis les années 1990, pour parvenir à un stock de 90 000 logements en 2005. Dans le même temps, 70 000 demandeurs d'asile annuels ont perdu leur droit au travail et

aux aides au logement, alors que seulement 83 000 places sont disponibles en centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Environ 17 % des lits en foyers de travailleurs migrants ont été supprimés entre 2000 et 2005, soit 25 000 places.

Autrement élément important : 128 000 places sur 182 000 ont disparu des hôpitaux psychiatriques en trente ans. Les dispositifs d'insertion par le logement et l'habitat marginal ont donc été le réceptacle simultané d'une double hausse de la demande, issue d'une part de la contraction du marché, et d'autre part, de la contraction des politiques spécifiques.

Par ailleurs, pour Julien Damon, sans mésestimer la nécessité de construire davantage de logements, la résolution de la question « SDF » ne peut venir uniquement de la réponse des politiques du logement. En effet, même si l'on offrait des solutions de logements, de nombreuses personnes continueraient à vivre dans la rue. Il se prononce ainsi clairement pour une politique qui se fixe l'objectif de « Zéro SDF », quitte à être coercitif envers les sans-abris. Selon ce dernier, seul l'énoncé d'un tel objectif de politiques publiques permettrait une action concertée et efficace des acteurs publics, dont les résultats seraient facilement évaluables par l'ensemble des citoyens. Une telle politique serait, à terme, moins coûteuse que l'actuelle diversité des dispositifs de soutien aux SDF. *« Si l'amélioration de la politique du logement a son importance pour les mal-logés, elle n'a probablement pas d'impact sur les sans-abri à la rue. Il faut envisager d'autres voies et moyens pour atteindre un objectif « zéro SDF » (Damon, 2010).*

## **La mixité sociale : les raisons du succès d'une notion malléable**

La question de la mixité sociale est un objectif des politiques publiques depuis les années 1990. Cette question a fait l'objet de travaux très nombreux. Il s'agit d'ailleurs d'une politique publique qui, dès sa genèse, et à l'incitation de ses promoteurs, a été placée sous le regard des chercheurs (De Rudder, Garrin-Ferraz, 1991). De nombreux programmes de recherches ont porté sur cette question aujourd'hui relativement bien éclairée par la recherche.

Nous nous proposons de revenir rapidement sur trois éléments principaux des conclusions des chercheurs sur cette ambition politique.

Premièrement, le succès de la notion de « mixité » tient à sa grande souplesse. Si elle se traduit juridiquement par des contraintes en matière de construction de logement social, les manières de mettre en œuvre la mixité sont à géométrie variable (Bacqué, Fol, 2008). La dimension ethnique d'une telle politique est localement refusée, euphémisée ou, au contraire, traitée de manière détournée (Kirzbaum, 2007).

Deuxièmement, les résultats des recherches sont pour le moins ambigus sur les bienfaits de la mixité en termes de réussite scolaire, d'accès à l'emploi ou encore de santé (Bacqué, Fol, 2011). La ségrégation « n'entraîne pas nécessairement en soi une dégradation des conditions d'habitat et le développement de la délinquance, mais elle a



effectivement des effets induits problématiques et pervers, puisqu'elle contribue à dévaloriser le statut social des quartiers concernés et de leurs occupants » et « elle conduit les pouvoirs publics à s'en désintéresser (Bonetti, 2008) » ce qui contribue aux processus de dégradation.

Troisièmement, la réussite de la mixité d'occupation résulte moins de « dosages » entre types de logements ou variété de niveaux de vie des habitants. Un élément central pour assurer une cohabitation harmonieuse entre personnes de niveau social différentes résulte de la qualité de gestion des espaces communs. Quand ils sont dégradés, la responsabilité de leur dégradation est généralement imputée par les plus aisés aux plus pauvres ou aux plus étrangers, même quand cette dégradation résulte objectivement d'une négligence ou d'un laisser-faire de l'organisme, bailleur social, syndic ou municipalité qui en a la charge. *A contrario*, des espaces bien entretenus garantissent une assez grande acceptation de la diversité sociale. C'est le résultat mis en évidence par Barbara Allen et son équipe lors d'une enquête sur le fonctionnement d'ensembles résidentiels composés de logements sociaux et de logements privés dans quatre ensembles de la Région parisienne (Allen, 2008).

Quatrièmement, les politiques de mixité sociale ne concernent que les catégories populaires et moyennes. En effet, « *les couches supérieures ont la possibilité de s'évader de cette cohabitation imposée en déménageant (Bacqué et alii, 2010, p. 107)* ». Par ailleurs, même sans déménagement, les couches supérieures ont la possibilité de s'extraire des

effets de la mixité sur la vie de quartier par le choix de l'école notamment.

### **Mixité : les quotas sont-ils utiles ?**

L'article 55 de la loi SRU dispose que toutes les communes de plus de 3500 habitants, 1500 en Ile-de-France, situées dans une agglomération d'au moins 50 000 habitants, doivent disposer d'ici 2020 d'au moins 20 % de logements sociaux dans leur parc de résidences principales. Afin de soutenir le dispositif, les communes contrevenantes sont soumises à un prélèvement fiscal de 152,45 euros par logement manquant : les communes ayant subi une baisse démographique entre deux recensements ou soumises à des limitations dans leurs possibilités de construction sur une partie de leur territoire sont néanmoins exemptées de prélèvement. 742 communes sont concernées par l'article 55 au début de la deuxième période triennale.

Les communes soumises à la loi sont tenues de réaliser le nombre de logements sociaux manquants, que ce soit par le biais de constructions neuves ou d'acquisitions-améliorations. Outre cet objectif final à atteindre en vingt ans, un objectif intermédiaire est fixé tous les trois ans. D'une part, les communes doivent réaliser au moins 15 % du nombre de logements sociaux manquants pour atteindre le seuil des 20 %, ce qui équivaut à un rythme annuel de 5 %. Cet objectif triennal représente donc un minimum légal à atteindre à l'issue de la période. D'autre part, la loi ENL impose depuis juillet 2006 que le nombre de logements mis en chantier

pendant une période triennale soit au moins égal à 30 % du nombre de logements sociaux commencés au cours de la précédente période triennale. Au terme de cette période, si la commune n'a pas respecté son engagement triennal, le préfet peut engager une procédure de constat de carence et appliquer une majoration au prélèvement annuel. Il prend sa décision après avis du conseil départemental de l'habitat et en fonction de l'importance du non-respect des engagements et des éventuelles justifications et observations émises par les élus locaux.

Le nombre des logements est calculé selon les critères de l'« Enquête Parc Logement Social » (EPLS), dont la définition des logements sociaux est plus restreinte que celle des logements sociaux au sens de la loi SRU.

Alain Trannoy et Pierre-Henri Bono (2011) ont évalué l'efficacité du dispositif en utilisant la méthode de la double différence. Cette méthode compare la différence d'évolution de la variable d'intérêt pour le groupe ayant subi le traitement et pour le groupe non traité. Ils nomment « groupe de contrôle » les communes qui ne sont pas concernées par la loi SRU et qui ont moins de 20 % de logement social. Le groupe de traitement est l'ensemble des communes soumises à la loi SRU, qui ont moins de 20 % de logements sociaux (ou moins de 15 % pour les communes bénéficiant de dotations de solidarité urbaine). Les communes de contrôle sont en moyenne plus petites, beaucoup moins denses, moins riches et ont une population plus pauvre. Pour mettre en œuvre la procédure d'estimation

par double différence, ils mesurent la répartition des logements sociaux au cours de trois périodes triennales, une avant, de 1999 à fin 2001, deux après, de 2002 à 2004 et de 2005 à 2007. Nous effectuons une double différence entre P0 et P1 et afin d'évaluer l'effet immédiat de la loi, et entre P0 et P2, avec l'intuition que la loi demande du temps avant de prouver son efficacité.

Les chiffres montrent que la croissance du taux de logement social est plus rapide dans les communes contraintes que dans les communes non contraintes. Mais l'information importante est que c'était déjà le cas avant l'adoption de la loi. D'autre part, on peut constater que les écarts-types sont plus importants que les variations moyennes, ce qui signifie que les deux groupes sont très hétérogènes. Lorsqu'ils comparent le paramètre d'intérêt, la variation du taux de logement social par période triennale, à l'aide de la méthode par double différence, non seulement l'estimation obtenue n'est pas statistiquement significative, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de tendance qui soit différente d'un phénomène aléatoire, mais en plus, le signe de l'estimation est négatif entre P0 et P2, indiquant que les communes du groupe de traitement ont en moyenne une évolution de leur taux de logement social très légèrement inférieure à celle des communes du groupe de contrôle par rapport à la période triennale qui a précédé la mise en œuvre de la loi.

Cette recherche montre que les quotas, en tant que tels, n'ont pas été très utiles dans la mesure où les dynamiques de production sont à peu près semblables dans les trois ans qui

ont précédé la loi par rapport aux six ans qui l'ont suivi. Toutefois, ce résultat peut montrer que la loi ne faisait qu'accompagner un mouvement déjà engagé. Par ailleurs, nous le verrons avec l'étude des acteurs de la territorialisation des politiques du logement, la question de la mixité a entraîné une mutation importante des politiques locales, en termes de programmation des logements sociaux mais également d'incitation à la production de programmes mixtes de logements.

### **La rénovation urbaine produit-elle de la mixité ?**

A une autre échelle, celle des opérations de rénovation urbaine qui ont concerné de nombreux quartiers populaires depuis 2004, observe-t-on une plus grande mixité sociale ? C'est un des objectifs majeurs de cette politique.

Christine Lelévrier a réalisé un travail exploratoire dans trois « quartiers » de la politique de la ville à La Courneuve, Orly, Montfermeil où plusieurs démolitions s'étaient succédé depuis la fin des années 1980 (Lelévrier, 2007). Elle a ensuite travaillé sur sept autres opérations, toujours en Île-de-France : Montreuil, Trappes, Corbeil, Bagneux, Montreuil, Vitry, Cergy (Lelévrier et Noyé, 2007). Le travail a été réalisé selon la même méthode : une analyse statistique exhaustive – basée sur la reconstitution de fichiers de ménages occupant les lieux avant la démolition et de ménages relogés –, des entretiens qualitatifs auprès d'une partie de ces ménages – diversifiés dans leurs caractéristiques socio-économiques et leur lieu de relogement. Au total, l'analyse statistique porte

pour la première recherche sur un fichier de 1 612 ménages correspondant à huit opérations de démolition dans trois ZUS et sur 1 025 ménages pour sept opérations dans sept ZUS différentes pour la seconde. 76 entretiens ont été menés dans la première recherche, 45 dans quatre des sept opérations de la seconde.

En moyenne dans neuf opérations, 17 % des ménages recensés au moment de l'enquête sociale ne sont plus présents dans les bilans établis à la fin du processus de relogement, lorsque le bâtiment est vide. Cette « déperdition » est principalement le fait de ménages un peu plus aisés que la moyenne. 75,9 % de l'ensemble des ménages (sortants inclus) restent dans la même commune, avec une variation allant de 65 à 98,9 %. En revanche, rester dans la commune ne veut pas forcément dire rester dans le même quartier. Les situations locales sont plus contrastées. Dans la première recherche, près de 90 % des ménages relogés dans la commune le sont dans le grand ensemble (qui représente de 30 à 60 % des logements de la commune). Mais dans les opérations de la seconde recherche, la moitié des ménages reste dans le quartier, ce qui rejoint la proportion moyenne constatée dans une vingtaine d'opérations en France.

La tendance la plus marquante est la *re-concentration* des ménages les plus défavorisés dans les immeubles où il y a de grands logements et/ou des loyers bas au sein du même quartier ou/et de la commune. Les ménages qui quittent le « quartier » d'origine sont plutôt relogés et dispersés au gré des

opportunités. Ils sont de fait plus facilement accueillis par d'autres bailleurs, étant donné leur plus grande solvabilité et la plus grande disponibilité de petits logements. L'analyse menée dans deux sites qui ont vu se succéder les opérations de démolition depuis les années 1990 montre que 8 % des ménages ont été relogés au moins deux fois, principalement des familles de plus de trois enfants qui sont passées de bâtiment démoli en bâtiment démoli, devenant ainsi des *sur-mobiles* de la démolition, tout en restant des *sédentaires* de la zone urbaine sensible. Le parcours des « *relogés* » suit celui des démolitions, dont l'objectif de dispersion, même locale, semble difficile à atteindre. Le terme de *reconcentration* rend compte à la fois de la tendance massive au maintien dans la même commune et dans des contextes sociaux et résidentiels proches (zones urbaines sensibles), mais également de relocalisations internes, sélectives socialement ; les plus vulnérables, qui sont aussi ceux qui sont constitués en catégories « à risque » par les bailleurs HLM, restent plus fréquemment dans le même quartier et se retrouvent dans les immeubles du parc existant dont les loyers et les tailles des logements leur sont accessibles.

La diversité des logements n'est pas mise en œuvre à l'échelle d'un même immeuble, mais à celle de petits programmes, lancés par les différents opérateurs au fur et à mesure des opportunités. Une étude de la diversification de l'habitat a été menée dans douze sites à Orléans, Montereau, Evreux, Nîmes, Montereau, Avignon, Strasbourg, Aulnay-sous-Bois, Antony, Hérouville Saint-Clair, Chambéry, Lille et Rillieux-la-

Pape (Noyé et *al.*, 2009).. Cette recherche montre que les programmes de logements avec TVA à taux réduit ont été principalement réalisés en bordure des zones urbaines sensibles. Il présente l'exemple de Nexity qui a une activité forte dans le cadre du PNRU. En moyenne, plus de 900 logements ont été réalisés en zone ANRU sur les quatre dernières années entre 2006 et 2010. Les programmes sont de taille modeste, en moyenne 70 logements. C'est une offre qui cible les ménages plus modestes que dans les autres programmes avec des logements en moyenne 20 % moins chers que dans l'ensemble des programmes du promoteur. Les promoteurs privés se localisent plutôt aux franges, reconstituant des sous-secteurs plus valorisés, tandis que la « résidentialisation » du parc social existant fractionne des immeubles en « petites unités résidentielles » fermées. Ces logiques renforcent une fragmentation du « grand ensemble » en résidences différenciées architecturalement, dans leurs statuts et dans leur occupation sociale, et dont la séparation peut s'inscrire dans l'espace, par des clôtures, et dans la vie collective, notamment par le découpage des cartes scolaires. Cette juxtaposition peut aboutir peut-être à une composition sociale plus diversifiée de certaines ZUS, une sorte *de mixité par la fragmentation*, tout en répondant aux stratégies locales de *fidélisation résidentielle* des habitants qui ont un peu plus de revenus.

L'idéal de mixité sociale dans les quartiers populaires ne s'est pas concrétisé en une décennie. Pourtant, est-ce à cette aune qu'il faille évaluer la rénovation urbaine ? « *Les projets de*



*rénovation urbaine ont indiscutablement permis d'amorcer des dynamiques favorables dans les quartiers concernés. Par favorables, nous n'entendons certes pas que les objectifs de cette politique tels qu'ils ont été énoncés par la loi sont en passe d'être atteints, mais que les situations individuelles et collectives des habitants qui y résident, de leurs usagers, et des institutions qui y travaillent ont commencé à s'améliorer réellement (Allen, Duret, 2012, pp. 178-179) ».*

Pour la mesure des effets sociaux des politiques de mixité, et plus généralement, d'amélioration de la condition de vie dans les quartiers populaires, les chercheurs manquent de données longitudinales sur une ou deux décennies qui permette de mesurer, sur le temps, les dynamiques résidentielles et sociales des habitants. Mesurer l'écart entre ces quartiers et les autres est une chose, appréhender leurs fonctions de « sas » ou de « tremplin » vers d'autres quartiers en est une autre puisqu'on sait que le renouvellement des populations est rapide dans certains quartiers.

#### **4) Pistes de recherche : zones d'ombre et nouveaux questionnements**

Le rapport a présenté différents travaux qui apportent un éclairage sur les enjeux de la territorialisation de la politique du logement. Les travaux sont nombreux et montrent un secteur de recherche relativement dynamique. En creux, le rapport fait toutefois apparaître un certain nombre de zones d'ombre ou encore de questionnements émergents.

On ne peut déconnecter les réflexions sur les pistes de recherches futures d'un regard sur les modalités de mise en œuvre concrète des recherches. Les recherches sur le logement, et plus largement la ville, sont très liées aux dispositifs incitatifs mis en place par les ministères successifs en charge du logement et de l'urbanisme, à travers le PUCA. D'autres acteurs de l'habitat participent aux financements de ces recherches, notamment quelques grandes collectivités locales. Le Réseau français « Recherche Habitat Logement » (REHAL) est un moyen important de dialogues entre chercheurs. Au regard des travaux réalisés sur la thématique de la territorialisation des politiques du logement depuis dix ans, deux éléments apparaissent très importants pour assurer la pérennité de ce milieu de recherche : un réseau national et une construction partagée de problématiques avec les décideurs. Un transfert du financement des recherches sur le logement et l'habitat vers les collectivités locales ne

permettrait pas la synthèse et la mise en débat à l'échelle nationale des travaux de recherche. La centralisation du financement étatique vers la seule agence nationale de la recherche pourrait conduire à marginaliser ce champ de recherche et, plus certainement, nuirait à la construction partagée des problématiques de recherche entre acteurs et décideurs.

#### **4-1) Eclairer le sens des politiques du logement**

Avant d'aborder plus spécifiquement les thématiques de recherche portant sur la territorialisation des politiques du logement, une remarque générale s'impose. Le rapport a montré une complexité et une certaine illisibilité des politiques du logement. Si les travaux de juristes, d'historiens ou de politistes, ont bien montré la genèse d'une telle stratification de normes et expliqué les raisons des contradictions inhérentes à certaines politiques du logement, le sens général des politiques du logement reste insuffisamment exploré.

Or, face à une insuffisante réflexion sur le sens général des politiques du logement, la plupart des travaux évaluatifs portent sur un segment, un acteur ou un objectif particuliers de cette politique. Des appels à proposition de recherche d'ordre plus théorique, avec notamment un aspect prospectif, pourraient contribuer à éclairer le sens d'une politique publique du logement, notamment en resituant cette dernière dans le cadre des évolutions sociales plus

globales. En effet, au-delà de l'exercice d'évaluation, c'est la définition et la mise en œuvre des politiques du logement qui souffre de cette relative « sous-théorisation » des politiques du logement.

## **4.2) Les zonages nationaux : derrière la technique, des enjeux politiques et sociaux**

Très peu de travaux portent sur les zonages élaborés pour l'Etat pour la distribution de différentes aides. Ces zonages, pour l'aide à l'investissement locatif, les loyers-plafonds des secteurs HLM, le calcul des aides à la personne, ont un impact majeur sur les territoires. Néanmoins, tant les mécanismes qui président à leur élaboration, que les notions utilisées dans ces débats ou encore leurs impacts territoriaux sont peu observés.

En matière de sociologie administrative et politique, l'élaboration de ces zonages apparaît pourtant un bon « terrain » pour déceler comment se construisent des décisions publiques entre les mondes administratifs et politiques, entre le local et le national, entre les urgences politiques et les effets de long terme des héritages administratifs et organisationnels.

Les débats sur les zonages reposent sur des catégories d'analyse assez sommaires, notamment la fameuse opposition entre « zone tendue » et « zone détendue ». S'il paraît *a priori* relativement pertinent d'aider plus fortement la « pierre » ou la « personne » dans les zones chères, de

nombreuses questions restent ouvertes. Quels sont les critères pour évaluer la tension d'un marché : le prix, le taux d'effort des ménages ou encore le nombre de demandeurs de logements sociaux ? Quelle échelle géographique pour définir ces zones prioritaires aux aides publiques : de grandes zones régionales ou un travail fin à l'échelle des marchés réels, souvent communaux, voire infra-communaux ? Les zones dites « détendues » n'ont-elles pas des besoins spécifiques, notamment en matière de réhabilitation du parc ancien ? Quelle articulation entre la géographie des territoires aidés pour le logement et l'aménagement du territoire ? Interroger cette notion de tension, c'est mettre à jour les limites de la connaissance actuelle des marchés immobiliers et interroger le contenu de la solidarité territoriale et sociale.

L'impact de ces zonages est rarement évalué. Quelques travaux d'économétrie mettent à jour des « effets de bordure » qui jouent sur les prix fonciers et immobiliers. Toutefois, la manière dont ces zonages jouent sur les pratiques des acteurs du logement, ménages, promoteurs ou collectivités locales, est peu observée. Cette connaissance apparaît pourtant nécessaire, surtout dans un contexte de transferts progressifs de compétence aux collectivités locales.

### **4.3) Les marchés locaux du logement : quelles interactions entre les politiques nationales du logement et la diversité des modes de régulation locale du foncier ?**

Les travaux d'économistes s'intéressant aux effets des aides aux logements sur les prix sont très souvent menés à l'échelon national. Le débat sur l'effet inflationniste des aides au logement mériterait à être approfondi par des études plus localisées : tout laisse à penser que l'effet potentiellement inflationniste sur le foncier est très variable en fonction des modes locaux de régulation et de maîtrise du foncier. De plus, les travaux ne se penchent pas sur la manière dont la « combinatoire » des aides mises en place par les collectivités publiques organise le marché local du logement.

Les marchés locaux du logement sont très dépendants des modes de régulation du foncier (Driant, 1995). Prenons quelques exemples concrets. Différents dispositifs fiscaux portant sur le foncier ont été mis en œuvre au cours des dernières années pour accélérer la production de logements. La loi Engagement national pour le logement de 2006 a ainsi permis aux communes qui le souhaitent de majorer la valeur locative des terrains constructibles dans la limite de 3 euros du m<sup>2</sup> : cette contribution fiscale complémentaire est censée faciliter la mise sur le marché des terrains constructibles. Environ 200 communes ont instaurées cette taxe. Il serait d'autant plus intéressant d'en analyser finement les modalités de mise en œuvre que la lutte « contre la détention

foncière » est assez communément considérée comme un axe important pour relancer la construction de logements.

Plus généralement, une connaissance des interactions entre prix des logements et régulation foncière, dans les différents types de « filières de production foncière » (en zone d'aménagement concerté, en diffus, etc.) apparaît donc nécessaire. Aux Etats-Unis, la littérature scientifique est très abondante sur cette thématique (ADDISON, ZHANG and COOMES, 2013), notamment pour analyser les effets sur les prix immobiliers des politiques de lutte contre l'étalement urbain (*growth boundary*) ou de développements urbains liés au transport public (*transit oriented development*). La disponibilité de bases de données sur les valeurs vénales des logements facilite ce travail. Toutefois, en France, une analyse plus « systémique » mais localisée de l'évolution des marchés paraît nécessaire pour comprendre les interactions entre les politiques de transport, d'aménagement et de logement.

### **4.3) Les acteurs : la territorialisation au concret**

Concernant les acteurs de la territorialisation des politiques du logement, nous avons vu que certains avaient l'objet d'une attention soutenue : l'intercommunalité, et plus généralement les collectivités locales, l'Etat et, plus récemment, les promoteurs. Quelques acteurs semblent néanmoins avoir fait l'objet d'une attention moins grande : les associations, les bailleurs sociaux, et Action Logement, nouveau nom du « 1 % Logement ».

A notre connaissance, si des travaux retracent son évolution récente (Meunier, 2010), il n'existe pas de travaux de recherche récents sur les stratégies territoriales d'Action Logement. Cet outil géré par les partenaires sociaux pourrait participer d'une territorialisation accrue des politiques de soutien au logement, notamment par la connaissance fine des relations entre les territoires et les entreprises que cette institution pourrait mettre à profit.

L'évolution du « Monde HLM » a été peu scrutée par la recherche. Les interrogations de ce secteur sont pourtant particulièrement nombreuses sur son devenir (Le Bras, Carli, 2012). Les effets des changements de gouvernance, les réorganisations, fusions et transferts de patrimoines entre organismes, les relations entre l'Etat, les bailleurs et les collectivités locales font partie d'enjeux particulièrement importants en matière de territorialisation des politiques du logement.

Enfin, une dernière catégorie d'acteurs est moins observée : les associations. Les associations ont fait l'objet d'attention, notamment dans le domaine environnemental, mais peu dans le domaine du logement. Leur place à l'échelon local apparaît très faible dans les monographies sur les politiques locales de l'habitat. Elles ont pourtant certainement un rôle important à jouer, notamment pour peser, politiquement ou judiciairement, sur les politiques locales.



#### **4.4) Politiques du logement et question sociale : d'une approche segmentée à la compréhension des dynamiques résidentielles**

Une des principales questions abordées par la recherche sur les effets sociaux des politiques du logement a été la *gentrification*. Cette notion a été fortement mobilisée par la recherche. Elle a été élargie au point de perdre consistance. Comme le souligne Alain Bourdin (2008), « *la gentrification devient [...] une sorte de théorie. Elle désigne un ensemble de processus de rénovation urbaine résultant de l'action de grandes forces économiques mondiales, accompagnées parfois de politiques publiques, et que l'on retrouve partout avec quelques nuances* ». Ces processus sont si divers que la notion en vient à désigner toute forme de changement social dans les villes, précédées ou non de politiques de transformations urbaines. En devenant trop générale, la notion devient donc moins éclairante.

De plus, si la question des mutations sociales de certains quartiers a été bien étudiée, la situation des classes populaires a été peu analysée en tant que telle. Les politiques de renouvellement urbain ont pu conduire des populations pauvres à quitter les centres urbains et il conviendrait d'en mieux saisir les conséquences : « *Quitter des taudis de centres-ville pour aller dans un quartier périphérique (par exemple d'accession sociale) bien desservi, solide et plutôt agréable à habiter, n'a strictement rien à voir avec quitter le*

*même taudis pour aller habiter à peine mieux mais beaucoup plus loin* (Bourdin, 2008)». Si le rapport au logement des classes moyennes a fait l'objet de travaux, le rapport au logement des classes populaires a peu été étudié. Il nous semble que ce manque est à combler, car les recherches sur le logement des classes populaires sont centrées soit sur des types d'espace (banlieues, périurbains) soit sur des politiques publiques particulières (rénovation urbaine, accession sociale à la propriété) sans que les dynamiques globales de cette catégorie sociale soient bien saisies.

Les chercheurs sont très pénalisés pour évaluer les effets sociaux et territoriaux des politiques du logement par l'absence d'études longitudinales. On dispose de « photos » plus ou moins floues grâce au recensement et aux enquêtes nationales sur le logement – et, encore, la dernière disponible date de 2006 ! -, mais aucun « *film* » ne permet de resituer l'effet des politiques sur les parcours résidentiels. La nécessité de disposer d'une analyse longitudinale pour évaluer les politiques dans les quartiers de politique de la ville est souvent mise en avant. Depuis 2011, le secrétariat général du Comité interministériel des villes a lancé une étude visant à mesurer, de façon longitudinale, la mobilité sociale des ménages résidant dans des quartiers de la politique de la ville avec l'enquête « *Panel politique de la ville* ». Puisque les marchés du logement ne sont pas étanches, c'est une enquête plus large de ce type qu'il serait intéressant de pouvoir lancer sur tout le territoire pour évaluer les effets des politiques du logement sur les dynamiques résidentielles.

## **4-5) Des territoires hors champ : territoires en déclin, petites villes et territoires ruraux**

Les recherches sur le logement se sont fortement concentrées sur les grandes villes au cours de la dernière décennie. Plusieurs éléments y ont contribué. La pression foncière y est très puissante, les mécanismes ségrégatifs massifs, la recomposition des acteurs, sous l'effet de la montée en puissance de l'intercommunalité, très manifeste. Les recherches ont porté sur les jeux d'acteurs à l'échelle de ces territoires urbains et ont porté une attention très particulière à l'embourgeoisement des quartiers centraux, aux effets de la rénovation urbaine et aux dynamiques de périurbanisation.

De manière concomitante, l'attention vers les zones dites « non tendues » a été moins importante. Si quelques travaux ont été réalisés sur les villes en déclin, notamment les anciennes villes industrielles, il s'agit d'une thématique encore insuffisamment explorée. Les territoires ruraux et les petites villes ont été également moins étudiés. De nombreuses études existent sur ces territoires, mais elles sont rarement centrées sur la question du logement. Ces territoires ont des marchés du logement très divers en raison de la diversité de leurs trajectoires démographiques, de leur attractivité touristique ou encore de leurs dynamiques économiques. Certains connaissent un stock de logements vacants très importants. Les outils « classiques », notamment à travers les opérations d'amélioration de l'habitat montrent

leurs limites. Les bailleurs sociaux ont des difficultés à développer de petits programmes, notamment par acquisition-amélioration. Les enjeux de vieillissement de la population imposent de reconfigurer de nombreux logements. Une réinvention de la politique du logement dans les territoires de faible densité est à imaginer, la recherche peut y contribuer.

## Bibliographie

ADDISON Carey, ZHANG Sumei and COOMES Bradley, 2013, "Smart Growth and Housing Affordability: A Review of Regulatory Mechanisms and Planning Practices", *Journal of Planning Literature*, 28(3), pp. 215-257

ALLEN Barbara, *Mixité des statuts d'occupation, modes d'habiter des résidents et fonctionnement des "résidences" mixtes*, Projet cofinancé par Coopération et Famille, Rapport du CSTB, 2008

ALLEN Barbara, DURET Hervé, 2012, « Changer de lieux sans changer d'adresse », in DONZELOT Jacques, *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, PUF, Coll. « La Ville en débat », pp. 163-179

BACQUE Marie-Hélène, FOL Sylvie, 2008, « La mixité sociale dans les communes de la banlieue rouge », in JAILLET Marie-Christine, PERRIN Evelyne, MENARD François, *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, pp. 287-300

BACQUE Marie-Hélène *et al.*, 2010, « Comment nous sommes devenus HLM ». Les opérations de mixité sociale à Paris dans les années 2000 », *Espaces et sociétés*, n° 140-141, p. 93-109

BACQUE Marie-Hélène, FOL Sylvie, 2011, « Politiques de mobilité résidentielle et de déségrégation : une analyse critique », *Regards croisés sur l'économie*, n°9, pp.261-271

BALLAIN René, 2008, « Droit au logement et mixité sociale, deux horizons de la politique du logement », in JAILLET Marie-Christine, PERRIN Evelyne, MENARD François, *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, pp. 317-332

BALLAIN René, 2011, « Quelles perspectives pour les personnes privées de logement ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, pp. 59-70

BARAUD-SERFATY Isabelle, 2008, « Capitales et capitaux : Vers la ville financiarisée » *Le Débat*, n°148, janvier-février, pp 96-105.

BARTHEL Pierre-Arnaud, DEBRE Célia, 2010, « Dans la « cuisine » de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises », *Espaces et sociétés*, n° 140-141, pp. 75-91

BEAL Vincent, 2010, « *Does neoliberalisation matter?* ». Apports et limites d'une notion montante des *Urban studies* dans la science politique française » *Working Papers du Programme Villes & Territoires*

BEAUCIRE Francis, 2007, « Les nouveaux défis de l'aménagement régional », *Pouvoirs locaux*, n° 73, pp. 53-56

BEHAR Daniel, 2000, « Habitat : pour une nouvelle approche territoriale », *Pouvoirs locaux*, n°45, juin, pp. 54-58

BEHAR Daniel, 2012, « L'Etat et la gouvernabilité métropolitaine. Une apologie conceptuelle du Grand Paris », communication lors de la conférence internationale « Gouverner la métropole : pouvoirs et territoires, bilans et directions de recherche », des 28, 29 et 30 novembre 2012, Paris.

BENCHENDIKH François, DESAGE Fabien, GRALEPOIS Mathilde, GUERANGER David, LAJARGE Romain, 2011, *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté*. Rapport du LATTS pour le PUCA.

BERGER Martine, 2004, *Les périurbains de Paris, de la ville dense à la métropole éclatée ?*, CNRS Editions, 317 p.

BIGOT Régis, HOIBIAN Sandra, 2009, *Les difficultés des Français face au logement*, CREDOC, Cahier de recherche n° 265

BONETTI Michel, 2008, « L'injonction paradoxale faite aux bailleurs sociaux de loger les plus démunis et de favoriser la mixité », in JAILLET Marie-Christine, PERRIN Evelyne, MENARD François, *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, pp. 215-231

BONO Pierre-Henri, TRANNOY Alain, *Evaluation de l'impact du dispositif Scellier sur les prix fonciers*, Documents de travail d'Aix-Marseille School of Economics, mars 2013, 46 p.

BOULAY Guilhem, GUEROIS Marianne, LE GOIX Renaud, 2011, « Acquéreurs et vendeurs dans l'inflation immobilière à Paris

et à Marseille », *Données urbaines* 6, Paris, Economica, pp. 167-179

BOURDIN Alain, 2008, « Gentrification : un « concept » à déconstruire », *Espaces et sociétés*, n° 132-133, p. 23-37.

BRENNER, Neil, 2004, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 351 pages

BROUANT Jean-Philippe, 2002, « Les enjeux des politiques locales de l'habitat », *Annuaire des collectivités locales*, Volume 22, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/issue/coloc\\_0291-4700\\_2002\\_num\\_22\\_1](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/issue/coloc_0291-4700_2002_num_22_1) pp. 149-167

BROUANT Jean-Philippe, 2005 « La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, 107, pp. 93-101

BROUANT Jean-Philippe, 2006, *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?* Les Cahiers du GRIDAUH, La documentation française, 2006, 108 p.

BROUANT Jean-Philippe, 2008, « Mixité sociale, norme locale et intercommunalité », in JAILLET Marie-Christine, PERRIN Evelyne, MENARD François, *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, 2008, pp. 273-286

BROUANT Jean-Philippe, FATOME, Etienne, JEGOUZO Yves, 2009, *Le partenariat entre les organismes d'HLM et les opérateurs*



*privés*. Paris : Rapport pour le compte de la Fédération des Offices de l'habitat.

BROUANT Jean-Philippe (dir.), 2011, *Le DALO*, les Cahiers du GRIDAUH, n° 21, 162 p.

BROUANT Jean-Philippe, 2012, « Grand Paris et urbanisme : la révolution copernicienne ? », *Opérations immobilières*, Avril, pp. 18-26

BROUANT Jean-Philippe, 2013, Commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat 23 janvier 2013, n° 333405 – commune de Rochefort, «Communes : surveillez votre tension ! », *AJDI*, mai 2013, pp. 26-27

BUHOT Clotilde, 2006, *Marché du logement et division sociale de l'espace dans les îles du Ponant*, Thèse réalisées à l'université de Bretagne occidentale sous la direction de Louis Brigand

BUHOT Clotilde, 2012, *Démythifier le foncier. Etat des lieux de la recherche*, ADEF, Avril 2012, pour le PUCA et la Caisse des Dépôts, 108 p.

BRUNET Roger *et al.* *Montpellier Europole*, GIP Reclus, 1998, 315 p.

CALLEN Delphine, 2011, *La "fabrique péri-urbaine", système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la grande couronne francilienne*, sous la direction de Denise Pumain, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 401 p.

CLERVAL Anne, 2008, *La gentrification à Paris intra-muros : dynamiques spatiales, rapports sociaux et politiques publiques*, Thèse de doctorat de géographie, d'aménagement et d'urbanisme, sous la direction de Petros Petsimeris et Catherine Rhein, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 612 p.

CLERVAL Anne, FLEURY Antoine, 2009, « Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris », *L'espace politique*, Revue en ligne.

CLERVAL Anne, COLOMB Claire et VAN CRIEKENGEN Mathieu, 2011, « La gentrification des métropoles européennes » in PUMAIN Denise et MATTEI Marie-Flore (dir.), *Données urbaines 6*, Paris, Economica, pp. 151-165.

BEATTY Cristina, COLE Ian (dir.), POWELL Ryan, CRISP Richard, BREWER Mike, BROWNE James, EMMERSON Carl, JOYCE Robert, KEMP Peter, PEREIRA Isabella, *Monitoring the impact of changes to the Local Housing Allowance system of Housing Benefit*, Interim report for the Departement for Work and Pensions, 2013

COLOOS Bernard, 2010, *Habitat et Ville – Quinze questions et controverses*. Paris: Editions de l'Aube, 435 p.

COLOOS Bernard, 2012, « Quelques faits sur la « crise » du logement », *Esprit*, janvier, pp. 104-118

COMMISSARIAT GENERAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2012, *Comptes du logement 2011, Premiers résultats 2012*

CORDIER Mathilde, MEUNIER Jules-Mathieu, 2009, *L'animation intercommunale des politiques locales de l'habitat : avancées et limites de la construction d'une capacité d'action collective dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse*, Rapport pour le POPSU, PUCA.

CORDIER Mathilde, GUELTON Sonia, LE HERVET Maud, NAVARRE Françoise, ROUSSEAU Marie-Paule avec la participation et le soutien de DRIANT Jean-Claude, 2010, *L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat*, Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions locales, Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris Est), rapport pour le PUCA.

CORDIER Mathilde, 2011, *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée. Les politiques intercommunales de l'habitat*, Thèse pour l'obtention du doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Sous la direction de Jean-Claude Driant, Université Paris Est

CUSIN François, 2012, « Le logement, facteur de sécurisation pour des classes moyennes fragilisées ? », *Espaces et sociétés*, n° 148-149, pp. 17-36

CUSIN François, 2013, « Les prix immobiliers dans les métropoles françaises : un révélateur de la pénurie de logements ? », *Revue de l'OFCE, Débats et politiques*, 128

DAMON Julien, 2010, *Questions sociales et questions urbaines*, Paris, PUF, 384 p.

DAVEZIES Laurent, 2012, *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, Le Seuil, La République des idées, 111 p.

DAVEZIES Laurent et GUILLUY Christophe, 2013 « La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment (entretien) », *Esprit*, mars, pp. 23-33

DE RUDDER Véronique, GARRIN-FERRAZ Ghislaine (dir.), 1991, *La loi d'orientation pour la ville, Séminaire Chercheurs-décideurs*, DAU, PCA, 160 p.

DEMAZIERE Christophe, HERNANDEZ Frédérique, 2012, « Opérations d'habitat, projets communaux et SCOT : une cohérence variable selon les échelles. Résultats d'enquête en Val de Loire », *Géocarrefour*, Vol. 87, n° 2, pp. 101-113

DESAGE Fabien, GUERANGER David, 2011, *La politique confisquée - Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, 2011, 247 p.

DESAGE Fabien, 2012, « La ségrégation par omission ? » Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires » *Géographie, économie, société*, Vol. 14, p. 197-226.

DESJARDINS Xavier, 2006, *Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport pour le PUCA, 86 p.

DESJARDINS Xavier, 2008, « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles*, numéro 4

DESJARDINS Xavier, 2009, « De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale », in BOINO Paul, DESJARDINS Xavier (dir.), *Intercommunalité, territoire et politique*, La documentation française, pp. 65-82

DESJARDINS Xavier, DURET Hervé, TUAL Mélanie, 2010, *Aménager la métropole parisienne. Comment les intercommunalités franciliennes se saisissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale?*, Rapport du CSTB pour le PUCA

DESJARDINS Xavier, SEGURET Sylvain, BEAUCIRE Francis, 2011, « Urbanisation et corridors ferroviaires : quel degré de relation ? », in PUMAIN Denise, MATTEI Marie-Flore, *Données urbaines*, n° 6, Economica, pp. 75-80

DIETRICH-RAGON Pascale, 2012, « Le logement insalubre », *Esprit*, pp. 66-77

DONZELOT Jacques, 2006, *Villes, violence et dépendance sociale. Les politiques de cohésion en Europe*, La Documentation Française, 292 p.

DONZELOT Jacques, 2004, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n° 3-4, mars-avril 2004, pp. 14-39.

DONZELOT Jacques (dir.), 2012, *A quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses universitaires de France, Coll. « La Ville en débat », 238 p.

DRIANT Jean-Claude, 1995, *Les marchés locaux du logement*, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 223 p.

DRIANT Jean-Claude, 2007, *Délégation des aides à la pierre, regards croisés des acteurs de l'habitat*, Rapport pour l'Union social pour l'habitat, Observatoire de l'économie et des institutions locales, Créteil, 42 p.

DRIANT Jean-Claude, 2009, *Les politiques du logement t en France*. Paris : La Documentation française, 184 p.

DRIANT Jean-Claude, 2011, « Les mutations en sourdine du financement du logement social », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, p. 187-197

DUPUY Gabriel, 2011, « Étalement urbain, dépendance automobile, précarité énergétique : comment sortir du cercle vicieux ? Entretien avec Gabriel Dupuy », *Intercommunalités*, n° 162, pp. 10-11

DUPUY Guilhem, 2010, *Le maire, l'accession sociale et le promoteur – La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique*. ANIL Habitat Actualité

EPSTEIN Renaud, 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, novembre, pp 96-111.

EPSTEIN Renaud, avec la collaboration de KIRSZBAUM Thomas et MACAIRE Hélène, 2011, *Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition. La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre*, Rapport pour le PUCA

EPSTEIN Renaud, 2012, « ANRU : mission accomplie ? », in DONZELOT Jacques, *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, PUF, Coll. « La Ville en débat », pp. 43-98

EPSTEIN Renaud, 2013, *La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'Etat*, Presses de Science Po, 377 p.

FACK Gabrielle, 2007, *Formation des inégalités, politiques du logement et ségrégation résidentielle*, thèse en économie, EHESS, 292 p.

FACK Gabrielle, 2011, « Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, p. 92-104.

FIJALKOW Yankel, 2009, « Le tiers secteur associatif dans la régulation de l'habitat en France : une hypothèse géographique », *L'information géographique*, n°2, Vol. 73, pp. 47-59

FORTIN Jean-Patrick, MEYNARD Frédéric, 2012, « Discussion », in DONZELOT Jacques, *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, PUF, Coll. « La Ville en débat », pp. 99-110

FRIGGIT Jacques, 2011, « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, p. 14-32.

GALLEZ Caroline, OLLIVIER-TRIGALO Marianne, THEBERT Mariane, VILMIN Thierry, 2011, *Habiter la ville, accéder aux territoires. Articulations habitat-déplacements-développement économique dans les politiques d'aménagement intercommunales*, Rapport pour le PUCA

GIMAT Matthieu, 2012, « Concevoir la mixité sociale. L'exemple des logements locatifs sociaux conçus par des promoteurs immobiliers », *Intervention à la Journée Jeunes Chercheurs du REHAL du 22 novembre 2012*

GUERANGER David, DESAGE, Fabien, 2013, « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », *Métropolitiques*

GOUT Patricia, 2001, *Mobilité et urbanisme en Allemagne ; promouvoir l'urbanisation autour des dessertes ferrées et des TCSP : la politique du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie (T1) et Des Politiques locales exemplaires (T2)*, Dortmund, ILS NRW, Ademe, Predit 2, 64 p.

GREMION, Pierre, 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 477 p.

HARVEY David, 1989, « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance



in late capitalism », *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, n°1, pp. 3-17

HEBBERT Béatrice, 2009, *Les politiques du logement des départements depuis la loi « Libertés et responsabilités locales »*, Anil, 75 p.

HOUARD Noémie, 2009, *Droit au logement et mixité, Les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Habitat et sociétés », 301 p.

JAILLET Marie-Christine, PERRIN Evelyne, MENARD François, 2008, *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, Editions PUCA, Collection Recherche, n° 180, 332 p.

JEGOUZO Yves, 2006, « La loi engagement national pour le logement », *AJDA*, Septembre, pp. 1534-1539

JEGOUZO Yves, 2008, « Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence », *AJDA*, mars, pp. 500-505

JEGOUZO Yves, 2009, « La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat », *AJDA*, juillet, pp. 1281-1290

JOINET Hélène, 2013, « Le modèle HLM à l'épreuve du contexte francilien », *Revue de l'OFCE, Débats et politiques*, n°128

KIRSZBAUM Thomas, 2007, *La République et la mixité : variations discursives et mise en débat de la norme nationale*

*de mixité dans neuf communes franciliennes*, Rapport pour le PUCA, 198 p.

KORSU Emre, Massot Marie-Hélène, Orfeuil Jean-Pierre, *La ville cohérente. Penser autrement la proximité*, La Documentation Française, PREDIT, 2012, 197 p.

LAFERRERE Anne, LE BLANC David, 2002, « Comment les aides au logement affectent-elles le loyer ? », *Economie et statistique*, n° 351, pp. 3-30

LE BRAS Hervé, CARLI Pierre, 2012, *Crise des liens, crise des lieux, pour un logement social solidaire*, L'aube, Essai, 191 p.

LELEVRIER Christine. 2007, *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages dans trois opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, PUCA/Créteil (Recherche portant sur les opérations de La Courneuve, Orly, Montfermeil).

LELEVRIER Christine, NOYE Christophe, 2007, *L'observation des mobilités résidentielles liées aux démolitions dans le cadre de la rénovation en Île-de-France*, rapport Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France (DREIF). (Recherche portant sur les opérations de Montereau, Trappes, Corbeil, Bagneux, Montreuil, Vitry, Cergy).

LELEVRIER Christine, 2008, *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain, synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007*, IUP, Université Paris XII, 45 p.

LELEVRIER Christine, 2010, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, n° 140-141, p. 59-74.

LEVASSEUR Sandrine, 2013, « Eléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier », *Revue de l'OFCE, Débats et politiques*, n° 128

LEVY Jean-Pierre, FIJALKOW Yankel, 2010, « Les politiques du logement », in Olivier BORRAZ et Virginie GUIRAUDON, *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Les Presses de Science Po, pp. 113-138

MAINGUNEAU Eric, 2008, « Evolution et caractéristiques des aides personnelles au logement versées par les caisses d'allocations familiales », *Recherches et prévisions de la CNAF*, n° 94, décembre 2008, pp. 75-81

MALEYRE Isabelle, 2007, *Etat des lieux de la recherche en économie immobilière*, Recherche menée pour le PUCA, 313 p.

MAZET Pierre, 2011, *La production des politiques de l'habitat dans trois communautés d'agglomération littorales*, Rapport pour le PUCA

MEUNIER Jules-Mathieu, 2010, « Transformation du 1 % Logement », *Etudes foncières*, n° 143, pp. 10-16

MIOT Yoan, 2012, *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle ? Le cas des villes de tradition industrielle de*

*Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne*, Sous la direction de Didier Paris, Université de Lille

MOREL JOURNAL Christelle et SALA PALA Valérie, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? Le cas de Saint-Etienne », *Métropoles*, numéro 10, 2011

NAPPI-CHOLET Ingrid *et al.*, 2008, « Une mesure de la distribution de la solvabilité logement des ménages primo-accédants franciliens », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°4, novembre, pp. 543-563

NAPPI-CHOLET Ingrid, 2012, « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », *Esprit*, janvier, pp. 84-195

POLLARD Julie, 2009, *Acteurs économiques et régulation politique – Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse en science politique de l'IEP Paris

POLLARD Julie, 2010, « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement », *Sociologie du Travail*, n°52, pp 323-339

POLLARD Julie, 2011, « Les groupes d'intérêt vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France », *Revue française de science politique*, vol. 61, pp. 681-705

RENARD Vincent, 2008, « L'urbanisme et le foncier. La déconnexion entre le spatial et la finance », *Esprit*, février, pp. 92-102

RENARD Vincent, 2012, « Une politique du logement devenu illisible », *Esprit*, Janvier, pp. 49-55

ROSANVALLON Pierre, 2006, *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Les livres du Nouveau Monde, Le Seuil, 345 p.

ROUGE Lionel, 2005, *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain ?*, Thèse de géographie de l'université de Toulouse II Le Mirail, 381 p.

ROUGERIE Catherine, FRIGGIT Jacques, 2010, « Prix des logements anciens. Dans les années 2000, ils ont augmenté beaucoup plus vite que les loyers et les revenus », *INSEE Première*, n° 1297

ROUSSEAU Max, 2008, « Richard Florida in Saint-Étienne ? Sociologie de la "classe créative" stéphanoise », *Annales de la Recherche Urbaine*, 105, pp. 113-121.

ROUSSEAU Max, 2008, « Bringing politics back in » : la gentrification comme politique de développement urbain ? » Autour des « villes perdantes », *Espaces et sociétés*, n° 132-133, p. 75-90.

SECHET, Raymonde, QUINTIN Philippe, 2001, Prêt à taux zéro et mobilités résidentielles : le cas de l'Ille-et-Vilaine », in LASSAVE Pierre, HAUMONT Antoine, *Mobilités spatiales. Une question de société*, L'Harmattan, Coll. « Habitat et sociétés », pp. 7-19

SMITH Neil, 2003, « La gentrification généralisée : d'une anomalie locale à la régénération urbaine comme stratégie urbaine globale », BIDOU-ZACHARIASEN Catherine, *Retours en villes*, Paris, Descartes et Cie, pp. 45-72

VELTZ Pierre, 2012, *Paris, France, Monde, Repenser l'économie par le territoire*, L'aube, coll. « L'urgence de comprendre », 238 p.

VERGRIETE Patrice, GUERRINI Sylvain, 2012, « Stratégies d'investissement locatif et défiscalisation », *Etudes Foncières*, n° 158, pp. 19-25

VERGRIETE Patrice, 2013, *La ville fiscalisée, politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, Thèse dirigée par Vincent Renard et codirigée par Ludovic Halbert, Université Paris Est, 309 p.

TIMBEAU Xavier, 2013a, « Les bulles robustes : pourquoi il faut construire des logements en région parisienne », *Revue de l'OFCE, Débats et politiques*, n° 128, pp. 284-313

TIMBEAU Xavier, 2013b, « Comment construire (au moins) 1 million de logements en région parisienne », *Revue de l'OFCE, Débats et politiques*, n° 128, pp. 317-340

TRANNOY Alain, WASMER Etienne, 2013, *Le prix de l'immobilier et les politiques inflationnistes*, Document de travail du Conseil d'analyse économique, février 2013, 66 p.

## **Annexe : cadrage financier des politiques du logement en France**

En 2011, les aides publiques au logement représentent près de 45 milliards d'euros (CGDD, 2012).

Les aides à la personne représentent 16,4 milliards d'euros en 2011 pour plus de 6 millions de ménages bénéficiaires. Le financement des aides personnelles est assuré par l'Etat, à hauteur de 40 %, aux côtés des régimes sociaux pour 48 %, et d'Action Logement, ex « 1% Logement », pour 12 %. Ces aides sont des prestations sociales versées sous condition de ressource par les caisses d'allocations familiales. Il s'agit principalement de l'aide personnalisée au logement (APL), de l'allocation logement à caractère social (ALS) et de l'allocation logement à caractère familial (ALF).

Les dépenses fiscales sont nombreuses et relèvent de 68 dispositifs différents en 2011 pour un montant total de 12 milliards d'euros. Parmi les dispositifs les plus importants financièrement,

- la TVA à taux réduit sur les travaux représente 4,2 milliards d'euros en 2011 ;
- la réduction d'impôt liée aux intérêts d'emprunts contractés lors de l'acquisition ou de la construction



- d'une résidence principale représente un avantage de 1,9 milliard d'euros pour l'année 2011 ;
- l'avantage fiscal conféré par le crédit d'impôt « développement durable » relatif aux dépenses d'équipement et travaux d'économie d'énergie effectués par les propriétaires occupants s'établit à 1,8 milliard d'euros ;
  - l'avantage lié aux mesures fiscales d'incitation à l'investissement locatif, atteint 1,3 milliard d'euros ;
  - l'ensemble des opérations de logements locatifs sociaux bénéficie de la généralisation du taux de TVA réduit, que ce soit pour la construction de logements neufs ou les opérations d'amélioration, avec ou sans acquisition de logements. Cette mesure représente un avantage pour les bailleurs sociaux de 2,3 milliards d'euros en 2011.

Le montant des aides directes perçues pour les investissements dans le logement s'établit à 3,5 milliards d'euros en 2011. Plus des deux tiers de ces aides (2,4 milliards d'euros en 2011) correspondent à des subventions de l'État et des collectivités locales pour les logements locatifs sociaux. Les subventions versées à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sont consacrées pour 473 millions d'euros à la reconstitution de l'offre locative sociale et sont affectées pour 245 millions d'euros aux opérations de réhabilitation. Les subventions versées par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) s'élèvent, en 2011, à

416 millions d'euros. La moitié de ces aides (198 M€) est consacrée à la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé.

Les avantages de taux atteignent 6,8 milliards d'euros en 2011. Les avantages de taux liés à certains prêts ne donnent pas lieu à versement direct de l'Etat mais correspondent pour lui à un manque à gagner. Dans le cas des PLA actuels ou des prêts d'épargne logement, il n'y a pas de versements de l'Etat, mais une exonération fiscale des revenus tirés des livrets A, PEL et CEL qui constitue un manque à gagner pour l'Etat. Il s'agit alors d'une « aide de circuit ». Les avantages consentis aux ménages par le biais des prêts aidés (autrefois Prêt à l'accession à la propriété (PAP), désormais prêts et éco-prêts à 0 %, prêts épargne logement) s'élèvent à 3,3 milliards d'euros en 2011. Les avantages de taux liés aux prêts des organismes locatifs sociaux s'établissent à 3,1 milliards.

Les aides accordées par Action Logement (1 % logement), au-delà des aides versées à l'ANRU et à l'ANAH, déjà présentées, sont des subventions versées aux organismes pour 319 millions d'euros en 2011, des avantages de taux à destination des constructeurs de logements sociaux pour 114 millions d'euros en 2011, enfin, des avantages de taux à destination des ménages pour 226 millions d'euros.

Au final, les aides publiques au logement oscillent depuis les années 1980 autour de 2% du PIB. En 2011, les avantages « à la pierre » représentent 60 % des aides contre 54 % en 1990. Les aides directement perçues par les constructeurs représentent 25 % des dépenses publiques en faveur du

logement en 1990 contre seulement 20 % en 2011. Autrement dit, le pilotage des aides à la construction est marqué par la part de plus en plus importante accordée aux avantages fiscaux au détriment des aides directes.