

## LA PRODUCTION DU LOGEMENT EN FRANCE REINTERROGEE PAR LA NEOLIBERALISATION

---

Peut-on dès lors considérer que les évolutions qui ont marqué la production du logement en France depuis les années 1970-1980 ont participé de ce processus de néolibéralisation ? La transformation de l'action de l'Etat, l'évolution des logiques privées de production, les changements affectant la gouvernance locale de la politique de l'habitat peuvent-ils être interprétés comme s'inscrivant dans un tel processus ?

### 1. L'ACTION DE L'ETAT DANS LA PRODUCTION DU LOGEMENT EN FRANCE

L'évolution de l'action de l'Etat français dans la production du logement depuis un peu plus de trente ans a fait l'objet de nombreuses recherches. Après deux décennies de très grande implication de l'Etat central dans la production du logement dans les années 1950 et 1960 (Effosse, 2003 ; Fribourg, 2006), la littérature académique insiste surtout sur l'importance des inflexions survenues depuis le milieu des années 1970.

#### a) Avant les années 1970 : un Etat très impliqué dans la production des logements

Les travaux de Sabine Effosse et d'Anne-Marie Fribourg (Effosse, 2003 ; Fribourg, 2006) font apparaître un Etat très impliqué dans la production du logement avant les années 1970. Cet engagement remonte en fait à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, qui a laissé un besoin immense en matière de construction de logements. Le plan Courant de 1953, du nom du ministre de la Construction de l'époque, marque notamment le début de cet engagement étatique, avec l'instauration des logements économiques et familiaux (LOGECO) et les primes et prêts du Crédit foncier (Fribourg, 2006).

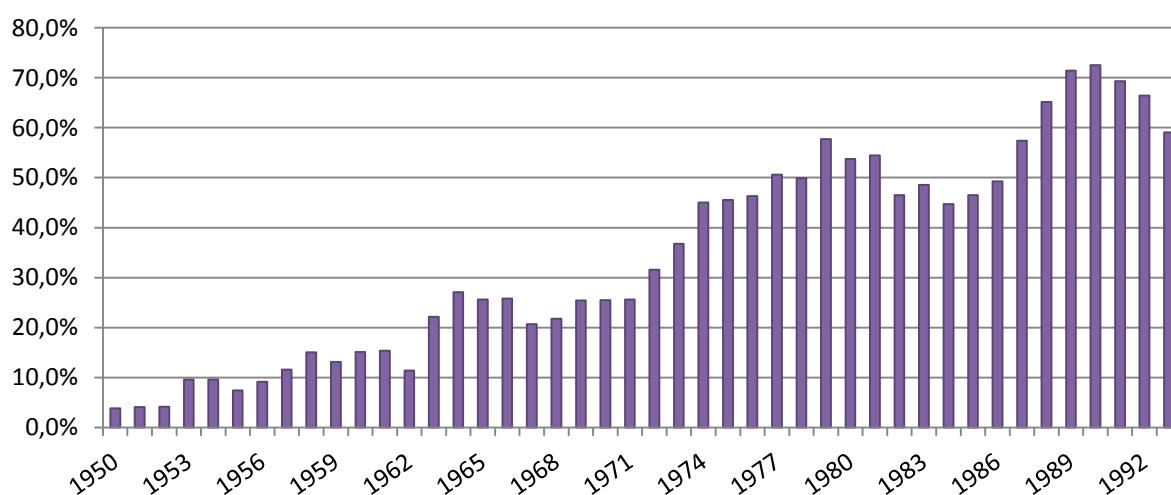
Cette politique de l'Etat en faveur de la construction de logements, mise en place à partir des années 1950, repose sur trois ambitions : la volonté de recréer un marché du logement ; le développement du secteur HLM ; une présence forte de l'Etat à tous les niveaux territoriaux et dans toutes les étapes de la production.

*i. La volonté de recréer un marché du logement*

Dès les années 1950, l'Etat poursuit l'objectif de créer successivement les conditions nécessaires à la reconstitution d'une offre et d'une demande privées en matière de production de logements (Coing et Topalov, 1995). Pour ce faire, l'Etat solvabilise les accédants à la propriété via un système de primes et de prêts bonifiés, d'autant plus faciles à mobiliser qu'ils ne sont pas conditionnés au type de population visée par le logement. Il encourage également la constitution d'une épargne-logement des ménages et fait évoluer la réglementation pour diminuer le coût des logements (Effosse, 2003 ; Fribourg, 2006). Au bout du compte, l'Etat fait émerger un secteur aidé particulièrement important, qui dope l'accession à la propriété et la promotion immobilière. Ce secteur du logement aidé devient même le moteur de l'effort de construction en France : de 1950 à 1967, il contribue à l'édification d'environ 1,8 million de logements, soit près de 40% de l'ensemble des logements construits (Effosse, 2003).

Cette dynamique d'expansion du secteur aidé prend fin à partir de la réforme de 1963, dont l'objectif est de limiter les effets inflationnistes des crédits spéciaux et de dégager les finances publiques du financement de ces prêts. Les aides de l'Etat se recentrent alors vers le plus social et les prêts spéciaux sont soumis à plafonds de ressources (Effosse, 2003). C'est alors le marché libre qui prend progressivement le relais du secteur aidé. Sous l'effet de la réforme ayant touché ce dernier, de l'accroissement des possibilités financières des ménages mais aussi de l'aspiration à la maison individuelle (Fribourg, 2006), la part du logement non aidé dans la production croît quasi-continûment de 1962 à 1979 (Figure n°2). Les années 1970 notamment marquent une très nette évolution de ce ratio.

**Figure n°2 : Evolution de la part du logement non aidé (ne bénéficiant d'aucune prime ou prêt bonifié) dans la construction totale de logements (commencés) en France**



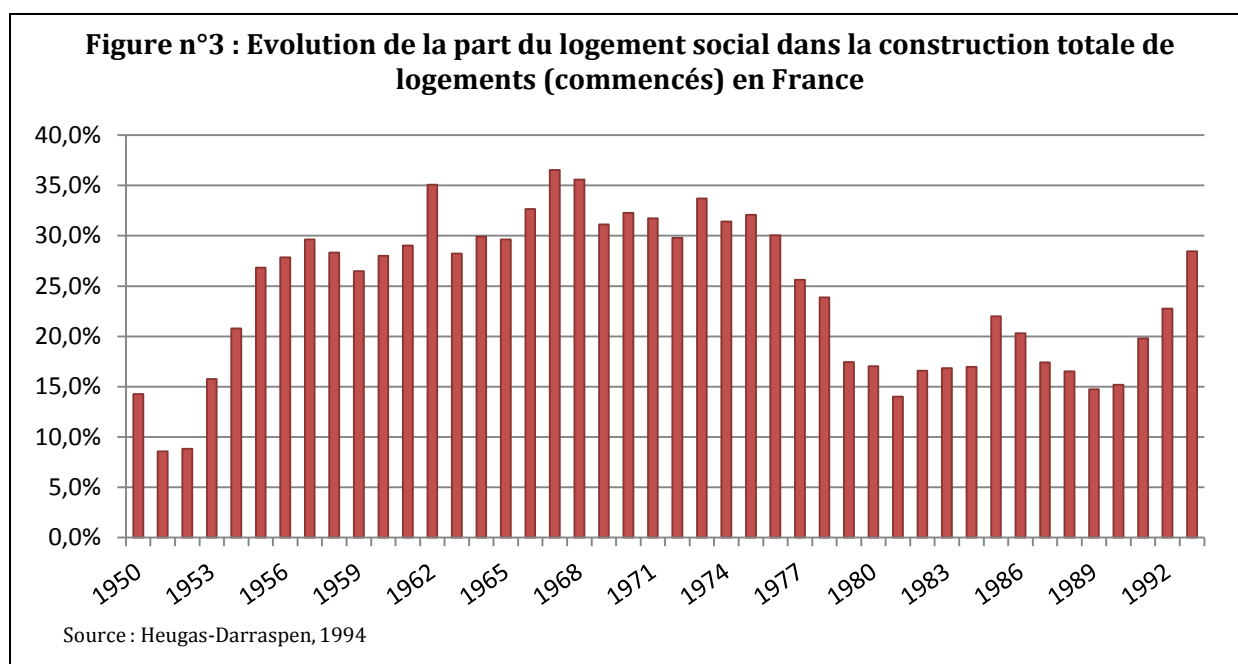
Source : Heugas-Darraspen, 1994

Après avoir apporté une aide importante pour garantir la reconstitution d'une offre et d'une demande privées à un niveau compatible avec les besoins de la population, l'Etat se

désengagement donc progressivement à partir du milieu des années 1960, pour laisser le marché libre prendre son essor.

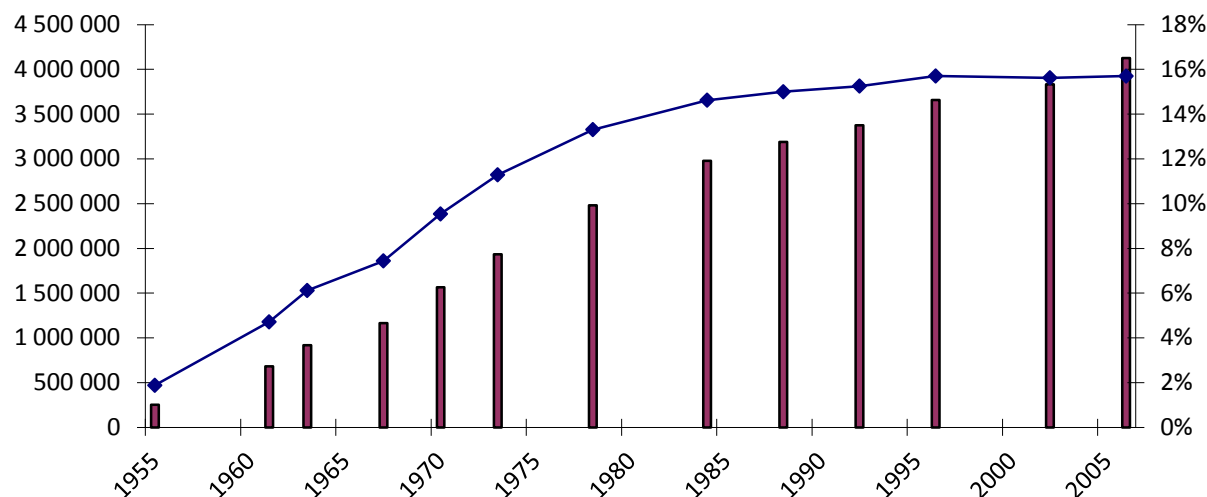
## ii. Le développement du secteur HLM

Outre l'aide apportée au secteur privé, l'Etat accroît par ailleurs son intervention dans le secteur HLM à partir des années 1950. Il s'engage dans un vaste programme de constructions, en s'appuyant notamment sur les « grands ensembles » (Fribourg, 2006). Il mobilise des financements propres mais rend aussi obligatoire la participation des employeurs à l'effort de construction (le 1% patronal) par un décret datant du 9 août 1953 (Heugas-Darraspen, 1994). Au bout du compte, grâce à un effort conséquent de l'Etat, la part du parc social dans l'ensemble de la construction de logements ne faiblit jamais jusqu'au milieu des années 1970 (Figure n°3).



Le pourcentage des logements HLM dans l'ensemble des logements existants passe ainsi d'environ 2% en 1955 à environ 14% en 1980 (Figure n°4). Ils s'adressent en outre à une très large part de la population française.

**Figure n°4 : Part des logements sociaux parmi les résidences principales (en bleu - échelle de droite) et nombre de ménages locataires HLM (en rouge - échelle de gauche)**



Source : calcul USH sur données enquêtes logement - INSEE, logements conventionnés des SEM inclus, logements sociaux miniers et communaux exclus

### *iii. Une présence forte de l'Etat jusqu'au niveau local*

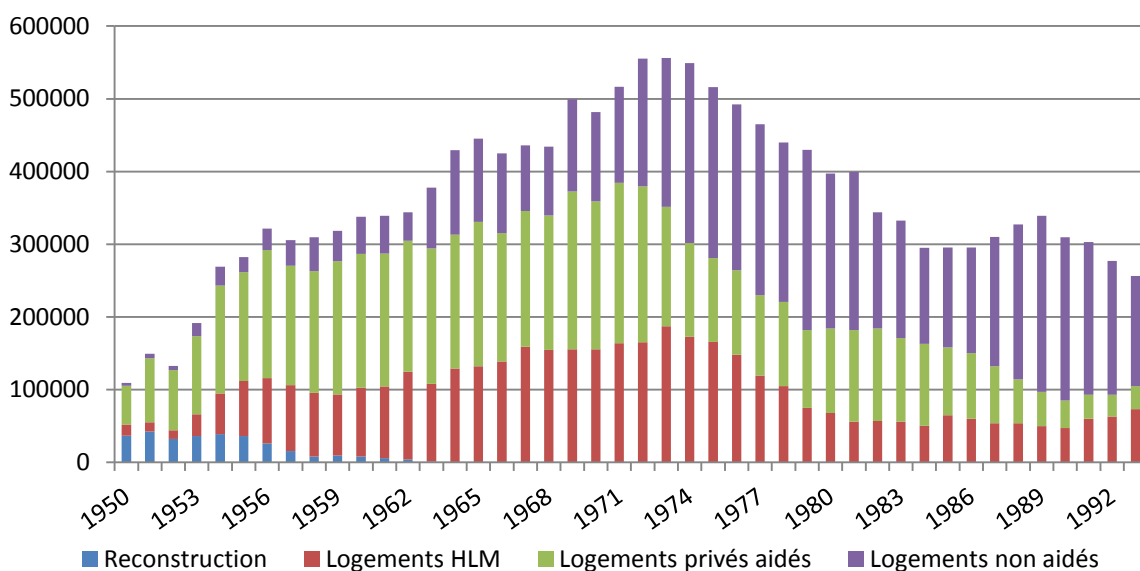
Au cours de la période qui s'écoule des années 1950 au milieu des années 1970, l'Etat est par ailleurs omniprésent et omnipotent dans la production du logement. Il est un acteur central à toutes les échelles territoriales, du national jusqu'au local, et à toutes les étapes (politique foncière, aménagement, réglementation en matière d'urbanisme, financement...). L'ingénierie publique qui encadre la construction est quasi-exclusivement celle de l'Etat. Ainsi, comme le résume Patrick Kamoun au sujet de la production du logement, l'Etat est « la première puissance financière, le premier employeur et le premier producteur. (...) Il va normaliser, impulser, régenter, conduire » (Kamoun, 2005).

La politique des grands ensembles en constitue une bonne illustration. Cette politique des ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité), mise en place en 1957, vise à créer de nouveaux quartiers en banlieue afin de permettre une augmentation massive de la construction de logements. « Pour la première fois, création de logements et équipements publics nécessaires à ces logements sont programmés en même temps » (Fribourg, 2006). Quelques 200 « quartiers ZUP » sont ainsi créés de toutes pièces jusqu'en 1969 grâce à la capacité de l'Etat à intervenir à toutes les échelles territoriales (du programme national jusqu'au quartier) et sur tous les plans (de l'urbanisme au financement).

Au final, des années 1950 au milieu des années 1970, la politique de l'Etat se distingue donc par son caractère interventionniste. Lorsqu'il s'agit de solvabiliser la demande privée pour l'accès à la propriété, de diminuer les coûts de construction ou de produire une offre locative réglementée à destination des catégories populaires, l'Etat s'engage à chaque fois et est présent partout. Son influence sur la production est de fait considérable. Deux chiffres l'illustrent :

- entre 1953 et 1975, le parc de logements en France augmente de moitié et, sur les huit millions d'habitations sorties de terre à cette période, près de 80% ont bénéficié d'une aide publique (Effosse, 2003) ;
- en 1971 et 1972, au plus haut de la courbe, près de 400.000 logements aidés (HLM et logements privés aidés) sont construits annuellement (Figure n°5).

**Figure n°5 : Nombre de logements commencés par secteurs de financement de 1950 à 1993**



Source : Heugas-Darraspen, 1994

#### b) A partir de 1977, une réorientation de l'aide financière de l'Etat

La littérature académique fait apparaître deux inflexions majeures dans l'action de l'Etat en matière de production du logement depuis le milieu des années 1970. La première concerne la réorientation de l'aide financière publique.

##### i. La réforme de 1977 : un moment charnière

Pour tous les chercheurs ayant travaillé sur la production du logement en France, la fin des années 1970 marque une inflexion sensible du mode d'intervention financière de l'Etat. La réforme du 3 janvier 1977 en est la traduction législative. Cette loi diminue l'aide à la pierre (c'est-à-dire l'apport financier direct de l'Etat à la construction de logements sociaux) et crée en contrepartie l'aide personnalisée au logement (APL), qui vise à solvabiliser les catégories

populaires en apportant une aide directe aux ménages. Ce transfert financier de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne révèle en fait « une rupture importante : on passe d'une intervention de l'Etat sur la structuration de l'offre immobilière à une intervention dans le champ de la régulation sociale pour corriger les effets du marché » (Kamoun, 2005). Il s'agit de privilégier la solvabilisation des ménages modestes par un mécanisme de redistribution ciblé (dans le secteur locatif social mais aussi dans le secteur privé conventionné), plutôt que de produire une offre réglementée.

Le nouveau prêt aidé au logement locatif pour les bailleurs sociaux devient alors nettement moins avantageux. Il se réduit à un seul produit : le prêt locatif aidé (PLA). Ce qui signifie concrètement une qualité des logements égale pour tous, l'aide à la personne devant permettre de moduler l'effort des ménages. La loi crée aussi un seul produit pour la réhabilitation des logements sociaux (la PALULOS) et l'accession sociale à la propriété : le prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP).

Cette réforme de 1977 trouve en fait son origine dans les années qui précèdent, car c'est à partir de 1972 que la question du soutien de l'Etat à la production du logement entre dans le débat politique. La légitimité de l'intervention étatique est ouvertement contestée par un groupe de hauts fonctionnaires et de personnalités politiques (Lefebvre, Mouillart et Occhipinti, 1991), dont le plus influent n'est autre que Valéry Giscard d'Estaing, secrétaire d'Etat aux finances en 1959, ministre de l'Economie de 1962 à 1966 puis de 1969 à 1974. Pour ce groupe de réflexion, il faut privilégier les « mécanismes naturels du marché » dans la production du logement (Effosse, 2003).

Au milieu des années 1970, le rapport Consigny, qui prépare le VIème Plan, conforte cette position. En faisant le constat que la pénurie de logements a presque disparu et que l'épargne potentielle des ménages s'est élevée, il critique le choix de l'aide à la pierre en direction des organismes HLM comme moyen de répondre efficacement aux enjeux sociaux : « les HLM logent les classes moyennes, une fraction importante de la population est exclue des aides personnelles, l'aide à la pierre est aveugle aux évolutions de revenus de la population logée en HLM » (Fribourg, 2006). Dans un contexte budgétaire difficile, les aides à la pierre sont en outre accusées de grever le budget en raison de leur manque de ciblage sur les besoins (Taffin, 2005). Une commission de réforme des aides à la pierre est alors mise en place, dont les réflexions débouchent sur la réforme du 3 janvier 1977.

## *ii. Une évolution de la mission du logement social à partir du milieu des années 1970*

Cette période marque également le début d'une transformation de la mission du logement social en France, et même plus largement en Europe de l'ouest et du nord. Cette thèse est

défendue par plusieurs auteurs, dont Michael Harloe qui distingue deux modèles de politique du logement social, le modèle résiduel et le modèle de masse (Harloe, 1995) :

- dans le modèle résiduel, les logements sociaux sont destinés aux populations disposant de revenus très faibles. L'accès est donc limité et les programmes sont de petite taille. Dans ce modèle, le secteur social est généralement stigmatisé parce qu'il concentre les groupes marginalisés, politiquement, économiquement et socialement ;
- dans le modèle de masse en revanche, les logements sociaux sont construits en nombre, sont ouverts à de larges couches de la population et bénéficient d'aides non ciblées. Laurent Ghekière distingue d'ailleurs deux sous-modèles (Ghekière, 2008) : le modèle généraliste qui limite quand même l'accès au logement social aux ménages dont les revenus se situent en-dessous d'un certain plafond, même si cette contrainte exclut une faible part de la population, et le modèle universel « caractérisé par l'absence de ciblage sur une demande sociale donnée (...), la vocation première étant de peser sur les conditions du marché en développant une zone de basse pression en termes de prix par une politique tarifaire de logements aux coûts réels et non en référence aux valeurs de marché » (Ghekière, 2008).

Michael Harloe montre que le modèle de masse, qui dominait l'Europe de l'ouest et du nord de 1945 jusqu'au milieu des années 1970, et donc également la France, a convergé vers le modèle résiduel à partir de cette période (Harloe, 1995). Cette évolution s'est traduite dans l'occupation du parc social. La part des familles pauvres a augmenté dans tous les pays d'Europe (Desjardin, 2008). En France, la part des ménages à bas revenus (dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie) logés dans le parc social est par exemple passé de 19,1% en 1988 à 32,1% en 2002 (Driant et Rieg, 2004). Les conventions d'utilité sociale signées entre les bailleurs sociaux et l'Etat au cours de ces dernières années montrent également la part plus grande des logements très sociaux (PLAI) dans la production prévue.

On voit donc apparaître une « conception tout à fait libérale du logement où le marché doit répondre aux besoins et le parc social à la marge pour ceux qui ne peuvent pas se loger dans les conditions du marché » (Kamoun, 2005). L'offre réglementée n'a plus vocation à loger la plus grande partie de la population, qui doit se tourner désormais vers l'offre privée (en accession à la propriété ou en locatif). Même les locataires en place semblent aujourd'hui visés. Le 22 décembre 2011, Nicolas Sarkozy, président de la République, regrettait l'embolie du système du logement social et suggérait à demi-mots la possibilité d'en exclure les locataires dont la situation économique s'est améliorée : « qui a le droit d'être dans un logement social et ce droit est-il un droit à vie ou pas ? Cette dernière question n'est jamais posée comme ça... », avançait-il (« Nicolas Sarkozy fête Noël avant l'heure », publié par [lefigaro.fr](http://lefigaro.fr) le 22 décembre 2011 à 21h01).

Cette évolution de la conception du logement social est largement soutenue par le droit européen. Le droit communautaire régissant les services d'intérêt économique général (SIEG), qui encadre strictement les conditions de mise en œuvre d'un service public pour respecter le droit de la concurrence, a en effet déjà fait évoluer plusieurs Etats membres. Ce fut notamment le cas des Pays-Bas et de la Suède, deux pays qui avaient développé un modèle universel du logement social en référence à la classification établie par Laurent Ghekière. En fait, le modèle universel est apparu incompatible avec les règles européennes encadrant les SIEG. Cela a conduit les Pays-Bas à devoir introduire un plafond de ressources, sous lequel 41% de la population se situe, et à entrer dans un modèle généraliste. La Suède a, quant à elle, choisi de faire évoluer ses aides aux bailleurs publics, pour les rendre compatibles avec les règles de concurrence. Elle est ainsi restée dans un modèle universel mais les aides aux bailleurs sociaux sont désormais strictement limitées.

Aujourd'hui, c'est le modèle généraliste qui fait l'objet d'un regard plus attentif de la commission européenne, introduisant une pression nouvelle vers le modèle résiduel. « La sélection de la demande sociale et les conditions d'attribution effective des logements sociaux à leurs occupants » (Ghekière, 2008) sont ainsi au centre des débats. Cette veille sur les conditions de la concurrence au niveau du marché du logement renvoie bien l'Union européenne à son rôle d'Etat « régulateur » de l'Europe, pour reprendre l'expression utilisée par Giandomenico Majone.

### *iii. Un soutien accru à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif*

Depuis la fin des années 1970, la politique d'aide de l'Etat en faveur de la construction de logements se caractérise également par la promotion de l'accession à la propriété. La réforme du 3 janvier 1977 a d'ailleurs constitué une première étape dans cette direction, puisqu'une aide à l'accession sociale a été créée à cette occasion. Ciblée exclusivement sur les ménages modestes, cette aide a pris la forme de nouveaux prêts à taux bonifiés pour l'accession d'un logement neuf ou faisant l'objet de travaux substantiels : les PAP. Ceux-ci ont immédiatement eu pour effet d'accélérer le rythme de l'accession à la propriété, avant que le surendettement de nombreux accédants modestes ne ralentisse la cadence dix ans plus tard (Louvot-Runavot, 2001).

Le 1<sup>er</sup> octobre 1995, le PAP laisse ensuite la place au prêt à taux zéro (PTZ), un dispositif plus avantageux pour les ménages et non contingenté (c'est-à-dire non limité *a priori* en volume et ne nécessitant aucun agrément des services déconcentrés de l'Etat). En 2005, ce prêt bonifié est même ouvert au logement ancien. Puis, à partir de 2007, la déduction partielle des intérêts d'emprunts souscrits pour une acquisition immobilière en résidence principale s'ajoute aux avantages octroyés aux accédants (Driant, 2009).

En 2008-2009, l'Etat met ensuite en place de nouveaux mécanismes complémentaires au PTZ, sollicitant des apports financiers du 1% logement et des collectivités territoriales (le « Pass



Foncier »). Enfin, en 2011, un nouveau dispositif, le PTZ+, est créé. Ouvert à tous les ménages primo-accédants, il supprime l'obligation de respecter un certain plafond de ressources. En une quinzaine d'années, l'aide à l'accession à la propriété est ainsi passée d'un système contingenté, contrôlé par les services déconcentrés de l'Etat et ciblé sur les ménages modestes à un autre plus avantageux pour les ménages, ouvert à tous les primo-accédants sans aucune procédure d'agrément et sans condition de ressources.

Parallèlement à l'accession à la propriété, l'investissement locatif a lui aussi été largement soutenu par l'Etat à partir du milieu des années 1980. Après la création du premier dispositif (le « Quilès-Méhaignerie ») en 1984 (modifié en 1986), plusieurs mesures d'aide fiscale ont ainsi été mises en place : le « Périssol » en 1995, le « Besson » en 1999, le « Robien » en 2003, le « Borloo populaire » et le « Robien recentré » en 2006 et le « Scellier » en 2009.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, sous la pression d'une forte exigence de réduction des déficits publics, ces dispositifs (PTZ+ et « Scellier ») ont néanmoins été fortement recadrés : le PTZ+ a été reciblé sur le neuf et soumis de nouveau à un plafond de ressources (peu limitatif malgré tout) ; la réduction fiscale prévue par le « Scellier » a été diminuée (de 22% à 13% pour le dispositif dans sa version classique). Le manque de profondeur historique et le récent changement de gouvernement ne permettent cependant pas de faire le distinguo entre une inflexion structurelle ou une parenthèse conjoncturelle.

#### *iv. Une nouvelle structuration de l'aide financière de l'Etat*

Ces évolutions (renvoi du logement social vers l'accueil des exclus, soutien renforcé à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif, création de l'aide personnalisée au logement) ont de fait modifié la structure de l'aide de l'Etat en faveur du logement. Certes, celle-ci n'a pas diminué globalement, même s'il est toujours très complexe de la comptabiliser :

« En France, en 1984, l'ensemble des aides publiques au secteur du logement, aides directes comme aides indirectes à travers des défiscalisations, représentait 1,9% du PIB. En 1995 comme en 2005, cet ensemble représentait 1,8% : on est donc loin d'un retrait de la puissance publique du secteur du logement au cours de ces vingt dernières années » (Desjardin, 2008 avec pour source : Comptes du logement, 2006).

La littérature académique insiste en fait davantage sur l'évolution de la répartition des aides de l'Etat :

« En France, depuis la réforme de 1977 sur le financement du logement, si l'aide publique au secteur du logement n'a pas décliné substantiellement, elle a profondément changé. Alors que les aides à la personne représentaient 0,6% du PIB en 1984, elles en représentent près de 1% en 1995 comme en 2005. A contrario, les aides à la pierre diminuent de 1,2% du PIB en 1984 à 0,8% en 1995 comme en 2005 » (Desjardin, 2008 avec pour source : Comptes du logement, 2006) ;

« Depuis deux décennies, l'aide directe de l'Etat à la construction de logements sociaux tend partout à décroître, au profit de formules encourageant l'investissement privé. Celles-ci sont de plusieurs sortes : incitations fiscales auprès des investisseurs-bailleurs, mesures en faveur de l'accession à la propriété renforcées par la valorisation du modèle pavillonnaire » (Aveline-Dubach, 2008).

Julie Pollard a également analysé ce changement dans la structure de l'aide de l'Etat au logement. Pour l'auteure, l'Etat ne s'est pas replié sur un segment hors marché de plus en plus restreint et visant les seules populations démunies, il pèse aussi sur les acteurs de marché et a largement développé cette action sur la production privée au cours des trente dernières années. Elle souligne notamment la progression des aides fiscales :

« Sur le principe, ces aides fiscales ne sont pas une nouveauté, elles s'adressaient déjà aux promoteurs au début du XXème siècle. La nouveauté tient à leur extension. Depuis 1998, les avantages fiscaux ont une part dominante dans les aides aux producteurs » (Pollard, 2010).

De 1984 à 2006, ils sont ainsi passés de 17 à 31% alors que les aides à la pierre déclinaient de 49 à 18% (Figure n°6). Pour l'auteure, il ne faut donc pas parler d'un retrait de l'Etat, mais bien d'une réorientation de l'aide de l'Etat en direction de la production privée.

**Figure n°6 : Répartition des aides publiques au logement en France en 1984 et 2006**



Source : Pollard, 2010 ; Compte du logement, 2006 ; Unal, 2006

#### v. *Comment interpréter l'évolution de la structure de l'aide de l'Etat ?*

Pour Marie-Christine Jaillet-Roman, Daniel Béhar et René Ballain, la période qui s'écoule de l'après-guerre au milieu des années 1970 constitue une parenthèse en matière de politique nationale du logement (Béhar et Ballain, 1998 ; Jaillet-Roman, 2005). L'engagement de l'Etat à l'époque correspondait à un besoin urgent de construction de logements mais, dès le départ, « la politique du logement qui s'est mise en place en France après la Seconde Guerre mondiale, s'est toujours attachée à ce que les mécanismes de marché assurent le plus largement possible la

satisfaction des besoins. Cette volonté, déjà sensible dans les orientations de loi de 1948, a inspiré la création, entre 1950 et 1953, des mécanismes financiers qui assureront le soutien à l'investissement privé et à la constitution du marché immobilier. Cette orientation n'a jamais été démentie dans les faits et l'effort financier de l'Etat a toujours été considéré comme un engagement provisoire auquel devait se substituer progressivement l'investissement privé » (Béhar et Ballain, 1998). En ce sens, la réforme de 1977 est davantage un aboutissement de ce processus, elle est la réponse au constat que « la crise du logement est terminée, du moins sous son aspect quantitatif » (Béhar et Ballain, 1998). C'est pourquoi cette réforme encourage l'accession à la propriété pour donner la possibilité aux classes moyennes de poursuivre leur parcours résidentiel ascensionnel et, avec la mise en place de l'aide personnalisée au logement (APL), solvabilise les plus défavorisés face aux mécanismes marchands (Béhar et Ballain, 1998).

Pensée dans une période de croissance économique forte, cette réforme est cependant rapidement confrontée à une situation de croissance faible et à une demande de logement soutenue de la part d'une population plus fragilisée et plus précarisée. Comme les revalorisations annuelles de l'APL n'ont pas suivi la montée des loyers, on voit alors apparaître des ménages en grande difficulté pour se loger (Jaillet-Roman, 2005). C'est pour cette raison que la mission du logement social évolue vers le modèle résiduel (Béhar et Ballain, 1998) et que l'Etat relance à plusieurs reprises la production de logements très sociaux en direction des plus démunis (Jaillet-Roman, 2005). Au final, la politique d'aide de l'Etat en faveur du logement marque un équilibre entre induction économique (c'est-à-dire un soutien à la dimension quantitative de la production, via notamment le soutien à l'accession à la propriété) et compensation sociale (via les plans pour le logement des plus démunis) (Béhar et Ballain, 1998).

Cette lecture de l'évolution de l'aide de l'Etat soulève néanmoins plusieurs interrogations. En particulier, si le logement des plus démunis est devenu un élément central de l'action de l'Etat, pourquoi la dimension consacrée à l'induction économique, symbolisée par les aides fiscales, s'est-elle autant développée au cours des années 1990 et 2000 ? Jean-Claude Driant répond en évoquant une forme d'instrumentalisation de la politique nationale du logement au profit des enjeux macroéconomiques :

« Une bonne part des aides comptabilisées comme relevant du domaine du logement a perdu ses spécificités pour ne plus constituer que des contributions parmi d'autres au pilotage macroéconomique du pays, dirigées vers le soutien au secteur du bâtiment, la diffusion de la propriété immobilière ou la consommation des ménages » (Driant, 2008).

Jean-Claude Driant invite ici à une lecture à double sens de la relation entre logement et économie nationale. En effet, si jusqu'alors l'activité économique devait permettre de soutenir le développement du logement, désormais ce dernier doit aussi contribuer à la croissance économique, devenue plus fragile. D'autres objectifs que la production d'une offre de logements

adaptée aux familles entreraient ainsi en ligne de compte, comme par exemple l'effet levier de la dépense publique sur la création d'emplois. Jean-Claude Driant illustre son propos en citant les aides fiscales à l'investissement locatif, qui, définies à l'échelle nationale, contribueraient à produire une offre de logements à l'échelle locale qui n'est pas toujours adaptée au contexte et au besoin (Driant, 2008).

La réponse de Jean-Claude Driant n'offre cependant pas toutes les clefs de compréhension de certains choix politiques. Pourquoi par exemple la diffusion de la propriété immobilière constituerait-elle un enjeu macroéconomique ? Pourquoi, au milieu des années 1980, l'Etat a-t-il assoupli la réglementation sur le quota de logements que les banques et assurances avaient à détenir en actif, alors que cette dernière mesure apportait sans coût public une épargne privée dans le secteur du logement locatif ?

Certains auteurs ont alors posé l'hypothèse que l'évolution de l'action de l'Etat dans la production du logement depuis la fin des années 1970 correspondait au processus de néolibéralisation. Pour Xavier Desjardin par exemple, le soutien public à l'accession à la propriété puise son origine dans des idées néoconservatrices mais aussi dans une conception néolibérale de l'individu entrepreneur de sa vie :

« On retrouve dans la promotion de la propriété de vieilles idées conservatrices puisque la propriété est considérée comme un élément de stabilité sociale et morale. Margareth Thatcher disait que la propriété donnait aux propriétaires un intérêt pour la société. Ces idées s'allient à d'autres, plus néolibérales, qui voient dans la propriété du logement une ressource indispensable en dotant les ménages d'un capital financier utile à l'individu entrepreneur. La propriété du logement n'est un frein ni à la flexibilité des travailleurs ni à la mobilité du capital, elle assure au contraire la sécurité financière nécessaire à cette flexibilité » (Desjardin, 2008).

L'auteur interprète également l'évolution du rôle du logement social comme une marque de la néolibéralisation : l'objectif de l'Etat n'est plus de construire une société de semblables mais de maintenir chaque individu dans la concurrence, et donc surtout d'éviter l'exclusion (Desjardin, 2008). Cette évolution est aussi une manière d'élargir au maximum la clientèle de la production privée, quitte à aider les classes moyennes et populaires par des aides publiques. Cependant, dans le cadre de ses travaux, Xavier Desjardin n'a pas analysé les systèmes d'acteurs, les discours et les idées mises en avant au moment de l'élaboration des mesures étatiques. Son point de vue demeure donc avant tout une simple hypothèse d'interprétation.

Outre ces éléments mis en avant par Xavier Desjardin, plusieurs parallèles semblent par ailleurs possibles entre néolibéralisation et évolution de l'action de l'Etat dans la production du logement depuis les années 1970. Tout d'abord, le débat politique en amont de la réforme de 1977 a insisté sur la nécessité de faire converger le secteur du logement vers des mécanismes concurrentiels de marché et force est de constater que c'est l'aide à la construction d'une offre

réglementée de logements (l'aide à la pierre) qui a reculé dans la structure des aides de l'Etat au cours des trente années qui ont suivi. Par ailleurs, la pression exercée par l'Union européenne (au nom du droit de la concurrence) en faveur d'une évolution du modèle de politique du logement social dans chacun des Etats membres renvoie à son rôle « d'Etat régulateur de l'Europe » et constitue une illustration des nouvelles formes de gouvernement mises en place par l'Etat néolibéral. Au final, le rôle du processus de néolibéralisation dans les évolutions afférentes à la production du logement en France reste donc une question de recherche ouverte.

c) A partir des années 1980, un transfert progressif de responsabilités vers les acteurs publics locaux

La littérature académique insiste également sur une deuxième grande tendance ayant affecté l'action de l'Etat dans la production du logement depuis trente ans : le transfert de responsabilités vers les autorités publiques locales.

i. *L'acte I de la décentralisation au début des années 1980, un moment charnière*

Cette dynamique trouve son origine au début des années 1980 avec l'acte I de la décentralisation, qui marque une forte évolution en matière d'urbanisme et de politique foncière :

« Après une très longue tradition de forte centralisation, dans laquelle l'Etat jouait un rôle clé, (...) plusieurs lois, en particulier entre 1981 et 1983, ont profondément transformé l'organisation des pouvoirs en la matière. Pour nous en tenir à l'essentiel, le pouvoir en matière d'urbanisme et de politique foncière a été attribué aux communes. Ce sont elles désormais qui préparent et approuvent les plans locaux d'urbanisme » (Renard, 2007).

La loi du 7 janvier 1983 a par ailleurs reconnu à chaque collectivité des compétences en matière d'habitat. Elle a mis en place un conseil départemental de l'habitat qui a remplacé toutes les commissions existant antérieurement. Elle a donné aux groupements de communes la possibilité de définir un programme local de l'habitat (PLH) fixant les actions prioritaires, et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées. « Cette loi marque en somme la naissance et la reconnaissance des politiques locales de l'habitat » (Fribourg, 2006) et, avec elle, l'affirmation du rôle des collectivités locales en ce domaine.

Mais la loi de décentralisation n'est pas allée plus loin en matière de politique du logement. Ainsi, le système de financement du logement (aides à la construction de logements sociaux, aides personnalisées au logement, prêts aidés à l'accession...) n'a fait l'objet d'aucune mesure de décentralisation et les services déconcentrés de l'Etat, en l'occurrence les directions départementales de l'Equipement, sont restés les interlocuteurs privilégiés des bailleurs sociaux et des ménages souhaitant bénéficier d'aides publiques.

*ii. Un processus de territorialisation de la politique du logement depuis trente ans*

Néanmoins, comme le souligne Patrice Lanco, l'évolution contrastée des marchés locaux selon les bassins d'habitat et la volonté politique de certaines municipalités et intercommunalités ont entraîné « une dynamique de territorialisation des politiques de l'habitat » dans les années qui suivirent (Lanco, 2011) :

« Les programmes locaux de l'habitat (PLH) instaurés en 1983 se multiplièrent à l'initiative des intercommunalités et l'Etat donna des marges de manœuvre à ses services déconcentrés, leur permettant de contractualiser les financements sur la base des PLH. Depuis trente ans se développe donc une politique parfois qualifiée de "déconcentration" : un double mouvement de déconcentration et de contractualisation de l'Etat avec les collectivités locales, principalement les intercommunalités » (Lanco, 2011).

Pour illustrer cette évolution, l'auteur fait référence à la situation de Rennes, en rappelant notamment la profondeur historique de l'engagement des collectivités :

« Dès 1983, le district de Rennes a adopté sa première politique locale de l'habitat, dont l'objectif était de rééquilibrer le nombre de logements sociaux entre la ville centre et les autres communes, ainsi que de répondre aux besoins spécifiques des plus démunis ; les financements d'Etat furent abondés à parité par des financements communautaires, ce qui permit le doublement du nombre de logements construits » (Lanco, 2011).

De fait, à travers un processus continu et variable suivant les territoires, l'Etat s'est donc de plus en plus appuyé sur les collectivités pour élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'habitat à l'échelle locale dans les années 1980-1990.

En 2004, un nouveau pas dans cette direction a été franchi avec l'acte II de la décentralisation. Les intercommunalités issues de la Loi Chevènement, et subsidiairement les départements, ont alors obtenu le droit de se faire déléguer la gestion des aides à la pierre (concernant la programmation des logements sociaux et les subventions à l'habitat privé). Comme le montre une étude réalisée par l'ANIL et l'ADCF, cette mesure a consolidé la place des collectivités dans la politique du logement, tout en creusant les écarts entre les situations locales :

« Aux communautés de marchés tendus ou fluides, engagées de longue date dans une politique de l'habitat, délégataires des aides à la pierre et dotés de moyens d'actions considérables, s'opposent des communautés de faible poids démographique, plutôt situées en marchés détendus, dont l'élaboration d'un PLH peut même être récente ou des communautés franciliennes où la compétence logement est largement exercée par les communes. Entre ces deux extrêmes, une majorité de communautés, relevant plutôt de marchés fluides poursuivent la construction d'une politique de l'habitat adaptée à leur territoire, élargissent progressivement leurs gamme d'intervention et se dotent de moyens accrus » (ANIL et ADCF, 2011).

Un constat fait également par Patrice Lanco :

« [Les collectivités] mènent une analyse fine des territoires, articulent leurs politiques d'habitat à la planification et à l'élaboration des documents d'urbanisme, lesquelles couvrent l'ensemble du champ du logement, mettent en

place des dispositifs d'aides adaptés aux besoins, concluent des partenariats locaux, etc. D'autres, toutefois, restent à la traîne, y compris dans des marchés tendus, et la spécificité de l'Île-de-France n'a toujours pas de solution qui fasse consensus » (Lanco, 2011).

Trente ans après la première loi de décentralisation, on peut donc constater un transfert de responsabilités vers les collectivités locales en matière de politique du logement, laissant néanmoins apparaître des situations très contrastées suivant les territoires.

### *iii. Le maintien d'outils centralisés*

En contraste avec ce processus, l'Etat a gardé la main sur un certain nombre d'outils définis au niveau national. Ceux-ci relèvent de trois catégories : des mesures réglementaires visant à améliorer l'équilibre socio-territorial des agglomérations ; des aides à caractère économique en direction des particuliers ; une agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) chargée de distribuer les financements dédiés à la transformation physique des quartiers en difficulté, et donc une large part des crédits habitat.

La première catégorie est symbolisée par la Loi d'Orientation sur la Ville (LOV) et la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) qui imposent un quota de 20% de logements sociaux par commune dans les grandes et moyennes agglomérations. Cette catégorie intègre également d'autres mesures visant à encourager l'équilibre social des territoires : la priorité des financements de requalification du patrimoine habitat accordée aux quartiers classés sensibles ; la dérogation aux plafonds de ressources pour l'accès au logement social dans ces mêmes quartiers... (Béhar, 2000). Toutes ces mesures relèvent en quelque sorte d'une logique d'aménagement social du territoire, qui surplombe la dimension locale.

Il y a ensuite les outils de politique du logement qui visent à mobiliser l'épargne privée des ménages. Pour Jean-Claude Driant, leur évolution a été marquée par une forme de décrochage par rapport aux territoires. En effet, à la différence du PAP, le prêt à taux zéro (PTZ) et les aides fiscales à l'investissement locatif ne font plus l'objet d'une procédure d'agrément. Les services déconcentrés du ministère du Logement n'ont donc plus aucune prise sur ces dispositifs. Nous passons de fait à une logique de « guichet ouvert », s'adressant à tous les ayants droit, quel que soit l'impact du projet de construction sous-jacent :

« Partant d'un système principalement régulé par des aides à la pierre contingentées et distribuées localement par les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, on arrive désormais à un ensemble de mécanismes d'aides ouvertes à tous les ayants droit qui en font la demande, sans liens explicites au territoire et gérés principalement au niveau central par les ministères chargés des finances et des affaires sociales » (Driant, 2008).

Enfin, dernière cible de cette stratégie centralisatrice de l'action de l'Etat, les crédits dédiés à la rénovation des quartiers appartenant à la géographie prioritaire de la politique de la ville ont fait l'objet d'un nouveau mode de distribution par le biais d'une agence nationale :

l'ANRU. Comme l'a souligné Renaud Epstein, ceci a conduit à l'imposition des priorités de l'Etat dans les projets urbains locaux via la compétition entre les collectivités (Epstein, 2005).

Ces outils centralisés sont finalement venus percuter les logiques locales issues du processus de "déconcentration" évoqué précédemment :

« Le volet logement du plan de cohésion sociale énoncé en 2004, avec ses objectifs quantitatifs encore accrus dans le cadre de la mise en œuvre du droit opposable au logement, a [par exemple] produit sur le terrain des injonctions à construire portées par les services de l'Etat, qui se heurtent aux objectifs énoncés par les PLH sur la base d'analyses locales. Il en va de même parfois pour la mise en œuvre des opérations entreprises sous l'égide du programme de rénovation urbaine, piloté par une agence nationale – l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) – très centralisée dont l'action ignore souvent les politiques locales de l'habitat » (Driant, 2008).

L'action de l'Etat a ainsi produit sur le terrain un certain nombre d'incohérences de plus en plus marquées :

« En matière de politique du logement, l'histoire récente est bien marquée par l'élargissement du fossé qui sépare des logiques nationales à références macroéconomiques de logiques locales de régulation des marchés qui s'inscrivent de plus en plus explicitement dans une perspective transversale de développement territorial » (Driant, 2008).

#### *iv. Comment interpréter ce va-et-vient entre décentralisation et centralisation ?*

Cette double évolution de l'action de l'Etat, décentralisatrice par certains côtés et centralisatrice par d'autres, a fait l'objet de plusieurs interprétations. En 2000, Daniel Béhar part du constat que la politique nationale du logement est de plus en plus marquée par « une dissociation entre ses dimensions sociales et économiques », jusqu'à générer sur le terrain un désajustement de l'offre et la demande et un recul de la mixité (Béhar, 2000). Ainsi, l'action de l'Etat en faveur des populations les plus défavorisées et la promotion de la croissance de l'emploi dans le secteur du bâtiment ne trouvent plus leur cohérence au niveau local.

La territorialisation est la réponse de l'Etat à cette situation :

« Faute d'oser aborder les questions fondamentales relatives à la place de l'habitat au sein de l'action publique ou d'ouvrir le chantier de la rénovation d'outils (le financement du logement) ou d'opérateurs (les HLM) manifestement obsolètes, le pari des pouvoirs publics repose sur un changement de méthode au travers d'un mouvement accéléré de territorialisation des politiques de l'habitat » (Béhar, 2000).

L'Etat développe alors ce que Daniel Béhar a appelé une « territorialisation pragmatique » de la politique du logement. Celle-ci consiste à « résoudre localement les contradictions nationales de la politique de l'habitat » par une plus grande finesse du diagnostic et de la mise en œuvre de la politique de l'habitat. Grâce à une meilleure connaissance des enjeux et une meilleure coordination entre les acteurs, le territoire constituerait ainsi la bouée de sauvetage de la



politique nationale du logement, ou au minimum l'échelle privilégiée de traitement de ses contradictions internes les plus apparentes. Cette logique se heurte cependant à une limite :

« Parce que cette territorialisation a pour mobile premier la proximité aux besoins, en vue d'adapter l'action publique à ceux-ci, elle constitue en quelque sorte un exercice de confirmation passive à ces besoins et épouse donc, d'un point de vue territorial, les disparités de manifestation de ces besoins entre les territoires. Pour le dire autrement, une telle forme de territorialisation peut être accusée de renforcer et de spécifier les dispositifs sociaux là où l'exclusion en regard du logement est la plus manifeste, sans peser sur les mécanismes socio-économiques et territoriaux qui ont produit cette situation » (Béhar, 2000).

Pour dépasser cette critique, l'Etat a donc développé en parallèle une deuxième logique de territorialisation, la « territorialisation normative », qui vise à imposer à tous les territoires des normes établies au niveau national, destinées à concourir au rééquilibrage socio-territorial (la fixation d'un quota minimum de logements sociaux par commune par exemple). Mais cette approche a aussi trouvé ses limites, notamment dans la pertinence des normes choisies par l'Etat au regard de la complexité et de la diversité des situations locales. Pour l'auteur, la territorialisation normative s'est finalement traduite sur le terrain par des arrangements locaux, derrière des conflits de façade entre Etat et collectivités (Béhar, 2000).

Au final, Daniel Béhar explique l'ambiguïté de l'action de l'Etat (centralisation et décentralisation) par la mise en place d'une territorialisation à double sens, poursuivant à la fois la recherche du pragmatisme fin dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat mais aussi la production de normes nationales pour garantir un équilibre socio-territorial.

Cette thèse présente néanmoins plusieurs failles. Tout d'abord, l'Etat n'a pas toujours cherché à renvoyer la mise en œuvre des outils de la politique nationale du logement vers le pragmatisme local : les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ou le PTZ ne font pas l'objet d'un agrément local, alors que c'était pourtant le cas du PAP ; avec l'ANRU, l'Etat a centralisé le dialogue avec les collectivités sur les projets de rénovation urbaine, alors qu'auparavant les discussions étaient portées par ses services déconcentrés dans le cadre des contrats de ville et des Grands Projets de Ville. Force est donc de constater que l'Etat ne converge pas vers le niveau local pour la mise en œuvre de la politique de l'habitat. L'arbitrage entre centralisation et décentralisation semble intégrer d'autres paramètres ou relever d'une autre logique politique.

Certains auteurs ont alors plutôt évoqué l'émergence de nouvelles formes de gouvernement, du type « gouvernement à distance ». Ce fut le cas de Renaud Epstein à propos de l'ANRU, comme on l'a vu au premier chapitre (Epstein, 2005). Cette thèse a aussi été reprise par Bernard Coloos :

« L'acte II de la décentralisation ne constitue pas un désengagement de l'Etat, bien au contraire. De fait, la méfiance de l'Etat au regard des collectivités

territoriales s'exerce au travers de nombreux textes tous plus volontaristes les uns que les autres. C'est le cas de la loi SRU, du programme ANRU et de diverses dispositions du texte présenté à l'automne 2008 par Mme Christine Boutin, ministre. De manière un peu schizophrénique, coexistent donc dans le même temps deux tendances : une volonté décentralisatrice ; une reprise en main de certaines politiques à fin d'encadrement et/ou de limitation des marges de manœuvre des acteurs locaux (...). La création de plus en plus fréquente d'agences nationales s'inscrit dans ce mouvement. Les maires se retrouvent par exemple, pour le programme de rénovation urbaine, non plus face aux DDE et à de multiples politiques, guichets et interlocuteurs, mais face à un guichet unique central au pouvoir renforcé. La contradiction n'est peut-être qu'apparente entre une large délégation des outils au plan local et un recentrage de l'Etat sur quelques enjeux prioritaires, associé à une action musclée et une autorité renforcée de l'Etat » (Coloos, 2010).

Pour Bernard Coloos, l'évolution de l'action de l'Etat dans la production du logement traduit donc plutôt la volonté étatique de contrôler à distance les collectivités sur un certain nombre de sujets considérés comme stratégiques. En clair, l'Etat renverrait au niveau local la mise en œuvre d'outils estimés non prioritaires et s'appuierait par ailleurs sur la mise en concurrence des collectivités pour imposer ses vues à distance sur les questions stratégiques.

Julie Pollard, quant à elle, s'est intéressée à la mise en œuvre locale de l'aide fiscale à l'investissement locatif et a avancé l'idée que celle-ci a été « déléguée aux acteurs privés, et en particulier aux promoteurs immobiliers » (Pollard, 2010). Pour l'auteure, l'Etat central aurait donc fait en sorte que la gouvernance locale autour de la production des logements défiscalisés soit dominée par les promoteurs privés, et non par les acteurs publics locaux. L'action de l'Etat privilégierait ainsi une régulation par le marché à toute forme de régulation publique locale.

Bien qu'ils ne fassent pas directement référence à la néolibéralisation, Renaud Epstein, Bernard Coloos et Julie Pollard mettent en avant des points de vue qui s'inscrivent dans cette interprétation. L'émergence d'une logique d'action publique de type « gouvernement à distance », qui s'appuie sur la concurrence entre collectivités, et la préférence affichée pour la régulation par le marché sont en effet réunies par cette littérature. La néolibéralisation constituerait dès lors un cadre cohérent d'interprétation du double mouvement de centralisation-décentralisation impulsé par l'Etat central. Les contradictions entre les différentes échelles territoriales dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat pourraient alors s'interpréter comme une forme de résistance locale au processus de néolibéralisation.

Finalement, que l'on parte des financements publics ou de l'organisation institutionnelle, il est possible de lire l'évolution de l'action de l'Etat français dans la production du logement depuis les années 1970-1980 comme l'expression d'un processus de néolibéralisation. Approfondir cette lecture, qui réunit deux discussions académiques sur la politique nationale du logement, constitue pour nous un premier enjeu de recherche.

## 2. LES LOGIQUES PRIVEES DE PRODUCTION DU LOGEMENT ET LA GOUVERNANCE LOCALE

Au-delà de l'action de l'Etat, les logiques privées de production du logement et la gouvernance locale des politiques de l'habitat peuvent également être réinterrogées par la littérature sur la néolibéralisation. En l'occurrence, deux débats académiques méritent une attention toute particulière : celui relatif à l'existence d'un processus de financiarisation dans le secteur du logement en France et celui sur les rapports entre promoteurs et collectivités locales.

### a) Un processus de financiarisation du logement locatif défiscalisé

La littérature académique sur la financiarisation de l'immobilier a peu ciblé la production du logement en France. Les auteurs ont privilégié l'immobilier d'entreprise ou, au mieux, évoqué une dynamique générale qui distingue mal immobilier d'entreprise et immobilier résidentiel. Dans son article intitulé « La ville saisie par la finance » (Renard, 2008), Vincent Renard a néanmoins abordé pleinement ce sujet en posant l'hypothèse d'un parallèle entre le processus de financiarisation de l'immobilier et la dynamique engendrée par les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif.

Plusieurs éléments explicitant cette hypothèse sont exposés par Vincent Renard dans sa réflexion. Tout d'abord, ces mesures incitatives, qu'il dénomme « produits fiscaux », sont considérées par les investisseurs comme des produits financiers, dont l'intérêt se concentre quasi-exclusivement sur la fiscalité :

« Comme on ne prend pas les mouches avec du vinaigre, l'avantage fiscal doit être substantiel, si substantiel au bout d'un moment que l'acheteur du produit n'éprouve plus le besoin d'aller voir ce qu'il achète, le bénéfice fiscal est tel qu'il pense de toute façon faire une bonne affaire, jusqu'au jour où... » (Renard, 2008).

Cet intérêt pour la fiscalité entraîne alors un certain court-termisme dans la décision des investisseurs, car « leur attention est souvent concentrée sur l'importance de l'avantage fiscal au cours des premières années » (Renard, 2008). Ce qui peut *in fine* produire une suroffre de logements locatifs privés dans certaines villes :

« Cette suroffre a d'ailleurs commencé à être documentée, par exemple dans telle ou telle ville du sud-ouest, comme le met en évidence un récent rapport de l'Association départementale d'information sur le logement (ADIL) du Tarn, qui souligne que les produits offerts sont mal adaptés à la demande » (Renard, 2008).

Vincent Renard fait ainsi le parallèle entre l'effet des dispositifs fiscaux en faveur du logement locatif privé et les pratiques des investisseurs institutionnels internationaux, qui, en arbitrants leurs placements entre les grandes places mondiales, amplifient les mouvements d'arrivée et de fuite des capitaux dans les projets immobiliers (Renard, 2008). Pour l'auteur, les aides fiscales à l'investissement locatif poussent les investisseurs particuliers à s'engager massivement à

certaines endroits, au-delà du déséquilibre initial du marché et du besoin des populations, et provoquent donc des phénomènes de surinvestissement ponctuel, incompatibles avec le développement durable des territoires.

Vincent Renard pointe également, sans forcément l'expliquer, comment la production urbaine peut être liée à la « financiarisation de la vie quotidienne » (Martin, 2002), c'est-à-dire au fait que les ménages sont contraints de se comporter comme des investisseurs financiers en raison de l'évolution des mécanismes de circulation de la richesse avec un Etat-providence moins puissant. La production du logement se retrouve ainsi liée à un besoin de support d'épargne pour les particuliers.

Vincent Renard lui-même pose cependant certaines limites à son analyse, notamment en soulignant la difficulté à documenter la suroffre de logements. L'article cite bien des exemples ponctuels comme le témoignage de l'ADIL du Tarn, mais « l'impact de ce mode de financement n'a pas fait l'objet d'analyse précise » (Renard, 2008). Certes, sur ce terrain, Jean Bosvieux a apporté des éléments factuels qui vont dans le sens des constats effectués (Bosvieux, 2005 et 2008). En s'appuyant sur des dires d'experts, cet auteur a constaté la réalisation d'opérations totalement dédiées aux investisseurs, déconnectées de la réalité des marchés locatifs locaux (en nombre et parfois même en qualité) et situées notamment dans des villes petites et moyennes du sud-ouest (Montauban, Albi, Gaillac, Castres). Et, pour Jean Bosvieux, ce sont les dispositifs fiscaux, et plus particulièrement le dispositif « Robien », qui ont suscité l'émergence de telles pratiques. Pour autant, on ignore la part représentée par ces opérations entièrement destinées aux investisseurs, et encore plus leur géographie effective. Ceci constitue d'ailleurs l'un des écueils empiriques que notre recherche se propose de dépasser.

Au-delà de la démonstration d'une suroffre de logements locatifs privés à certains endroits, il reste à comprendre le rôle effectivement joué par les investisseurs dans le processus décrit par Vincent Renard. Comment les ménages ayant recours aux aides fiscales ont-ils pesé sur les mécanismes de la production du logement locatif privé ? Et d'ailleurs, l'ont-ils vraiment fait ? Pourquoi ont-ils privilégié, en toute hypothèse, un investissement dans des villes petites et moyennes du sud-ouest, alors qu'une réduction du risque inciterait à investir soit dans les métropoles comme le font les investisseurs institutionnels, soit dans les marchés immobiliers dont ils sont déjà familiers (c'est-à-dire à proximité de leur lieu de résidence) ? Le parallèle entre financiarisation de l'immobilier et dynamique engendrée par les dispositifs fiscaux en faveur du logement locatif reste donc largement à approfondir.

Ceci constitue pour nous un deuxième enjeu de recherche. En identifiant la géographie de la production du logement locatif défiscalisé, et son évolution dans le temps, ou encore en mettant en avant le rôle joué par des intermédiaires issus du monde de la promotion ou du

conseil en gestion de patrimoine, nous avons voulu apporter de nouveaux éléments pour mieux comprendre le processus décrit par Vincent Renard.

b) Des villes asservies aux intérêts des promoteurs ou en résistance ?

La gouvernance locale est également au cœur des réflexions sur l'articulation entre néolibéralisation et production urbaine. Ciblée sur la construction des logements en France, le sujet a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche, qui font apparaître des visions contrastées.

Tout d'abord, en examinant la mise en œuvre des aides fiscales à l'investissement locatif, Julie Pollard a conclu à « une domination des acteurs de marché au niveau local » (Pollard, 2010). Même si des élus ont essayé de mettre en place des formes de contrôle de la production des logements défiscalisés (comme à Saint-Denis), « 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 ». En outre, « la marge de manœuvre du politique est apparue limitée puisqu'elle passait principalement par la restriction du dispositif en vigueur » (Pollard, 2010).

Les arguments de Julie Pollard visant à étayer une telle hypothèse paraissent néanmoins restreints. Au-delà du rappel du débat médiatique, Julie Pollard s'appuie en effet sur deux matériaux relativement fragiles pour justifier son propos :

- un rapport d'information parlementaire qui pointe le développement d'une offre très importante de logements défiscalisés dans un certain nombre de villes du sud-ouest, au motif que ce choix de localisation permettrait d'optimiser l'avantage fiscal ;
- deux études de cas dans des communes d'Ile-de-France (Issy-les-Moulineaux et Saint-Denis), la deuxième (à Saint-Denis) mettant d'ailleurs plutôt en lumière l'établissement d'un rapport de force entre promoteurs et collectivité et la mise en place de mécanismes de régulation locale, que l'auteure renvoie très rapidement au statut de « bricolage ponctuel » (sans même chercher à voir si d'autres collectivités n'avaient pas mené le même type de démarche).

La thèse de l'auteure, qui attribue aux promoteurs un pouvoir fort face à des collectivités assez largement démunies pour réguler la production privée de logements au niveau local, nous semble donc relever davantage du statut d'hypothèse.

Il existe par ailleurs d'autres représentations de la régulation locale de la production du logement. Pour Guilhem Dupuy, les collectivités ont réussi à mettre en place des « systèmes locaux de négociation » avec les promoteurs privés, et à entrer dans un rapport de force avec ces derniers, grâce en particulier à la délivrance du permis de construire (Dupuy, 2010). En développant des « pratiques parfois à la limite de la légalité » et parfois même « hors droit », ces

collectivités sont parvenues à construire des contre-pouvoirs face aux intérêts privés (Dupuy, 2010). Ainsi, quand l'autorité publique locale formule certaines exigences (par exemple un quota de logements sociaux, un quota de logements à prix maîtrisés... dans une opération privée) en menaçant le promoteur de ne pas lui attribuer le permis de construire, ce dernier ne cherche pas forcément à s'y soustraire, car « la bataille entre professionnels et élus est invraisemblable, il n'y va de l'intérêt de personne, le professionnel ne peut pas se permettre une confrontation » (Dupuy, 2010). Le promoteur est enserré dans un système d'acteurs locaux et la stratégie du conflit peut être plus coûteuse que la coopération et la négociation.

Guilhem Dupuy distingue deux archétypes de « systèmes locaux de négociation » :

- « les collectivités planificatrices où les contraintes pesant sur les programmes ont fait l'objet de négociations-cadre entre collectivité et opérateurs et dépassent le cadre singulier des programmes » (Dupuy, 2010). L'exemple brestois est détaillé par l'auteur, qui évoque aussi les cas de Montpellier, Nantes et Rennes ;
- « les collectivités négociatrices où, bien que certaines contraintes générales existent, la plupart sont négociées dans le cadre singulier des programmes courants » (Dupuy, 2010). Ici, l'auteur cite Marseille en exemple.

La thèse de Guilhem Dupuy nous renvoie donc davantage vers une diversité de configurations de gouvernance locale, dans lesquelles la question de la domination des intérêts privés n'est pas une évidence. En parlant d'une « réponse des collectivités aux carences du droit », l'auteur émet en outre l'idée que « les pratiques locales d'urbanisme précèdent leur légalité, (...) qu'elles tendent à être validées a posteriori par le droit, suiveur des pratiques » (Dupuy, 2010) : ce n'est plus ici l'Etat qui contrôle à distance les mécanismes de la régulation locale de la production du logement, ce sont les collectivités qui fabriquent progressivement le cadre de la régulation nationale. « Ainsi la méthode des quotas de logement locatif social imposés sur les programmes privés a-t-elle été progressivement légalisée au cours des années 2000 » (Dupuy, 2010).

Au final, deux visions de la régulation locale de la production privée du logement se confrontent :

- Dans la première, l'Etat a mis en place un mécanisme d'aide au niveau national, dont il délègue la mise en œuvre locale aux promoteurs privés. Les collectivités ne peuvent alors avoir qu'une position de résistance, mais, largement démunies, celles-ci ne parviennent pas à peser sur les projets des promoteurs ;