

PUCA

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



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE  
DU LOGEMENT,  
DE L'ÉGALITÉ  
DES TERRITOIRES  
ET DE LA RURALITÉ

**PUCA**

Plan  
urbanisme  
construction  
architecture

Service rattaché au MEDDE et au MLETR, le Plan Urbanisme Construction Architecture (Puca) a été créé en 1998 afin de faire progresser les connaissances sur les territoires et les villes et éclairer l'action publique. Dans cette optique, le Puca initie des programmes de recherche incitative, de recherche-action, d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la conception architecturale et urbaine et de la construction.

Le Puca se caractérise par :

- **Une diversité de domaines de connaissance**, au croisement de multiples approches disciplinaires, socio-économiques comme techniques sur l'aménagement des territoires, l'habitat, la conception architecturale et urbaine et la construction ;
- **Une pluralité de partenaires** issus à la fois des milieux scientifiques, alliant les sciences humaines et sociales aux sciences de l'ingénieur, des milieux professionnels de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et des entreprises ainsi que des décideurs urbains, administrations et collectivités locales ;
- **Une variété d'échelles d'intervention** en accompagnement d'initiatives locales, régionales, nationales ou à l'échelle européenne.

Les missions du Puca :

- **Des actions de veille scientifique**, d'inventaire bibliographique de l'état des lieux et de capitalisation des savoirs par, notamment, l'organisation d'ateliers ou séminaires entre professionnels et chercheurs sur des thèmes émergents et l'édition des Annales de la recherche urbaine.
- **Des actions incitatives** dans le cadre de programmes finalisés, par le lancement d'appel à propositions de recherche et d'appel à projets d'expérimentation, et par un soutien à l'innovation.
- **Des actions d'animation de réseaux** au plan national et régional, comme au plan européen.
- **Des actions de valorisation scientifique et technique** de diffusion des résultats des travaux du Puca. Par l'organisation de colloques et rencontres et par ses nombreuses publications, il constitue un centre de ressources à disposition des professionnels, des chercheurs et des étudiants.

## 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

5	4.4) Politiques du logement et question sociale : d'une approche segmentée à la compréhension des dynamiques résidentielles	145
0	4-5) Des territoires hors champ : territoires en déclin, petites villes et territoires ruraux	147
1	Bibliographie	149
1	Annexe : cadrage financier des politiques du logement en France	168
2		
5		
3		
0		