

Accumulation, décentralisation et contradictions des instruments de la politique du logement

Francesco Findeisen et Patrick Le Galès

La politique du logement est saturée d'instruments d'action publique aux modalités et aux objectifs parfois contradictoires. Comment expliquer cette accumulation et quels effets exerce-t-elle sur les inégalités territoriales ?

Les difficultés des politiques du logement sont souvent attribuées à l'insuffisance des financements, au manque de volonté politique ou aux contradictions entre objectifs, par exemple entre l'exigence de « mixité sociale » et celle du « droit au logement » que le logement social est censé garantir (Driant 2025). Sans nier ces facteurs, cet article propose de déplacer le regard : il analyse non pas seulement les objectifs de la politique du logement, mais les conditions de mise en œuvre de ses instruments. Il met en évidence un mécanisme spécifique : l'ajout continu et peu coordonné d'instruments, sans investissement équivalent dans leur application. Cette accumulation a rendu la politique du logement en France de plus en plus complexe et contradictoire, tout en accroissant les inégalités territoriales.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'État a en effet multiplié les instruments destinés à mettre en œuvre la politique du logement, en réponse à des demandes sociales, à la crise climatique et aux contraintes du droit européen. Mais ces instruments ne sont pas de simples moyens techniques. Ils produisent des effets politiques propres : ils distribuent des ressources, hiérarchisent les acteurs, rendent certaines stratégies plus rentables que d'autres et redéfinissent les relations entre l'État, les collectivités locales et les acteurs tiers. Dans le secteur du logement, cette dynamique a renforcé les capacités d'action des collectivités locales les plus aisées ainsi que les rendements des promoteurs privés et des investisseurs marchands, y compris dans le logement social, tout en faisant peser des charges accrues sur les gouvernements locaux des territoires moins dotés et sur les ménages les moins favorisés.

Comme l'ont montré Lascoumes et Le Galès (2004), les instruments d'action publique constituent un point d'entrée privilégié pour saisir ces transformations. Un instrument est à la fois un dispositif technique et social : il organise des rapports entre la puissance publique et ses destinataires, en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. Qu'ils soient fiscaux, réglementaires, informationnels, fondés sur la coordination ou sur des standards, les instruments permettent ainsi d'analyser les recompositions de l'action publique, de ses cadres cognitifs et normatifs, et de ses résultats.

Cet article s'inscrit dans une littérature plus large sur la densification du « *policy state* », c'est-à-dire un État structuré par des politiques publiques enchevêtrées à différents niveaux (Bezes et Le Galès 2025). Dans des secteurs variés, cette littérature met en évidence la multiplication des objectifs, des cibles et des instruments, alors même que les autorités chargées de leur mise en œuvre, notamment les autorités locales, voient souvent leurs ressources administratives et fiscales stagner ou diminuer (Adam *et al.* 2019). Ce décalage affaiblit l'efficacité et la légitimité de l'action publique (Knill *et al.* 2024). Cet article montre que l'ajout continu et non coordonné d'instruments dans le secteur du logement y révèle l'une des contradictions centrales de l'action publique contemporaine en France : un État qui se retire de la mise en œuvre directe, transfère des responsabilités aux échelons territoriaux sans leur en donner les moyens, mais continue de gouverner à distance par les normes et les instruments financiers.

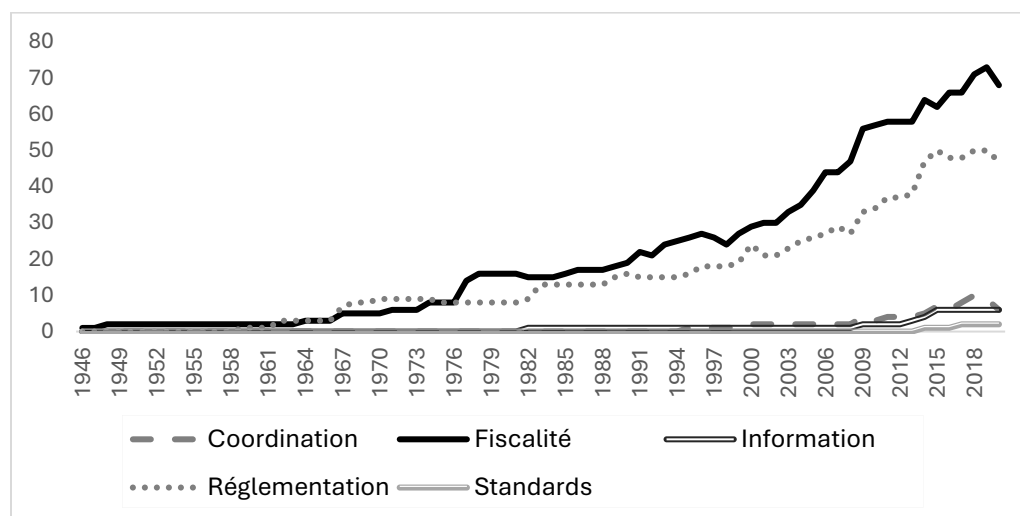
L'accumulation des instruments politiques du logement

Pour examiner cette dynamique d'accumulation, nous avons constitué, avec Irène Mboumoua, une base de données retraçant la création des instruments de la politique du logement depuis 1945. Selon nos estimations, 181 instruments ont été créés en France entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et 2019. Leur création apparaît continue, tandis que leur abandon demeure rare. Nous avons recensé quarante-trois cas de suppression, qui relèvent le plus souvent de reconfigurations plutôt que de véritables retraits. Les gouvernements recalibrent et rebaptisent régulièrement des dispositifs fiscaux existants afin de réorienter les incitations vers de nouvelles priorités, sans réduire pour autant l'intervention publique. En 1993, par exemple, le dispositif Méhaignerie a été remplacé par le dispositif Quilès-Méhaignerie afin de réorienter les investissements de l'accession à la propriété vers l'investissement locatif.

Le graphique 1 illustre cette dynamique, marquée par une nette accélération depuis les années 1990. Si la plupart de ces instruments sont d'origine nationale, leur mise en œuvre a été largement déléguée aux collectivités territoriales, aux régions, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ainsi qu'aux promoteurs privés et aux investisseurs.

L'accumulation des instruments de la politique du logement résulte de demandes sociales croissantes, de mobilisations d'intérêts sectoriels et des pressions liées à l'intégration européenne. Le secteur est particulièrement exposé à ces dynamiques : il répond à une forte demande d'accès au logement, tout en constituant un espace central pour les promoteurs et les investisseurs privés. En France, cette accumulation s'est accélérée avec les réformes de décentralisation. L'État a créé de nouveaux instruments, mais les coûts et les responsabilités de leur mise en œuvre ont été transférés aux collectivités locales. En réponse aux contraintes européennes sur la dette publique et aux objectifs de réduction des émissions de CO₂, il a également multiplié les dispositifs fiscaux, réglementaires et informationnels, tout en intégrant davantage les acteurs privés à la réalisation des objectifs publics. Dans le même temps, les dépenses publiques directes ont stagné.

Graphique 1. Instruments de la politique du logement créés en France, 1945-2019, par type



Nos données confirment que le logement est un domaine d'action publique bien établi, où les instruments sont principalement fiscaux et réglementaires (Lévy et Fijalkow 2010). Ces instruments correspondent aux moyens classiques par lesquels l'État cherche à orienter les comportements et les investissements, publics comme privés. Julie Pollard (2018) a par exemple montré le rôle des acteurs privés, notamment des promoteurs immobiliers, dans l'obtention de soutiens fiscaux à l'investissement résidentiel. On observe ainsi, d'un côté, l'invention régulière de prêts subventionnés destinés aux ménages à faibles revenus pour leur permettre d'accéder à la propriété. De l'autre, l'État n'a cessé de créer de nouveaux dispositifs pour soutenir la construction ou la rénovation de logements sociaux. Un troisième ensemble d'instruments fiscaux vise à accorder des avantages aux particuliers souhaitant investir dans la pierre et devenir propriétaires-bailleurs (Pollard 2018). Plus récemment, des instruments comme le Schéma régional climat air énergie (SRCAE), MaPrimeRénov' ou le Fonds Ville de demain ciblent les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et les propriétaires privés afin de décarboner et de rénover le parc immobilier existant.

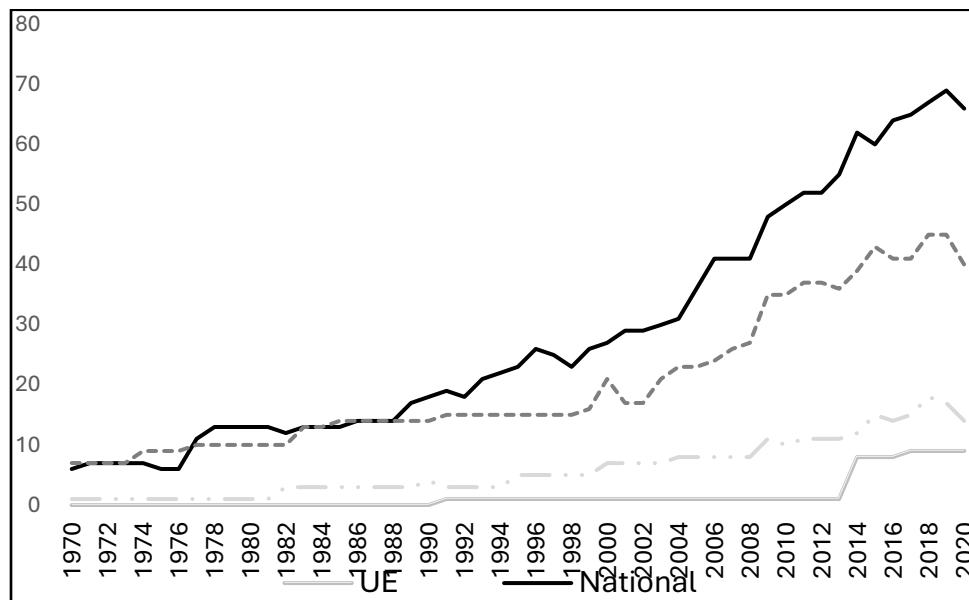
Les instruments fondés sur la coopération, tels que les chartes et les conventions, ont également connu une forte hausse. Ils permettent à l'État de définir des objectifs politiques, puis d'en confier la mise en œuvre à une pluralité d'acteurs : collectivités locales, promoteurs, organismes de logement social ou propriétaires privés. Ces instruments reposent souvent sur des accords et des engagements volontaires, mais peuvent être complétés par des incitations fiscales plus discrètes.

À partir des années 2000, l'État s'est aussi tourné vers des instruments de financement renforçant le rôle des marchés financiers. En combinant mécanismes réglementaires, fiscaux et de coordination, ces instruments visent à réduire le risque afin d'encourager l'investissement immobilier. En 2003, le gouvernement a créé les Sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC), dont le statut accorde des avantages fiscaux en échange d'obligations de distribution de dividendes, orientant ainsi une partie du secteur vers des logiques de rentabilité. En 2014, le gouvernement Ayrault a créé le Fonds de logement intermédiaire, destiné à financer, par des investisseurs institutionnels, des logements abordables pour les classes moyennes modestes (Guironnet, Bono et Kireche 2023).

Concurrence et innovation en matière d'instruments de la politique du logement

À partir de la fin des années 1970, le ministère du Logement a engagé un processus de transfert des responsabilités de mise en œuvre vers les niveaux infranationaux, notamment par la création d'instruments réglementaires et fiscaux. Le graphique 2 montre comment ces instruments ont progressivement structuré un secteur du logement multiniveaux. Cette évolution a renforcé l'accumulation des dispositifs, mais aussi les contradictions liées à leur mise en œuvre.

Graphique 2. Nombre d'instruments mis en œuvre selon l'échelle administrative, 1970-2020



Les premiers instruments locaux apparaissent dès les années 1960. La littérature distingue ensuite trois vagues de décentralisation : une première dans les années 1980, une deuxième au début des années 2000 et une troisième dans les années 2010. Ces réformes ont d'abord renforcé le rôle des collectivités locales, puis celui des régions et enfin celui des métropoles. La décentralisation a ainsi accompagné l'ouverture progressive de la politique du logement aux investisseurs privés et financiers.

Ce mouvement a contribué à dissocier les instruments d'action publique des finalités de la politique du logement. À mesure que les instruments se multipliaient, les responsabilités et les coûts de leur application ont été transférés aux collectivités territoriales et au secteur privé, sans les moyens financiers nécessaires à une coordination d'ensemble. Il en est résulté une répartition territoriale inégale des capacités d'action et des charges politiques. Dans les territoires les plus dotés, comme Nantes, les gouvernements locaux ont pu mobiliser des dispositifs tels que le Fonds Ville de demain pour renforcer leurs capacités institutionnelles et organisationnelles et accéder à des ressources européennes (Béal *et al.* 2018). Paris a, de son côté, utilisé plusieurs instruments fiscaux et financiers pour attirer des investissements vers sa politique du logement. La ville a notamment articulé son Plan local d'urbanisme avec le Fonds de logement intermédiaire afin de soutenir une production de logements portée par les promoteurs et destinée aux classes moyennes (APUR 2019).

Dans les territoires économiquement moins dynamiques, en revanche, ces mêmes instruments n'ont pas produit les mêmes capacités d'action. Les gouvernements locaux y étaient trop contraints et trop surchargés pour opérationnaliser des dispositifs complexes comme le Fonds Ville de demain. Dans ces espaces, les promoteurs et les investisseurs jugeaient les loyers insuffisants au regard des rendements attendus dans les marchés métropolitains plus riches, ce qui a limité la portée de plusieurs instruments. Dans le même temps, les habitants de ces territoires ont été plus durement exposés au resserrement des aides au logement et aux réductions des dépenses publiques consacrées au logement social (Commission des comptes du logement 2023).

L'intégration européenne a renforcé cette dynamique, alors même que l'Union européenne ne dispose pas de compétences formelles en matière de logement. Ses instruments interviennent principalement par la régulation du secteur bancaire, le financement du logement et, plus récemment, les normes liées à la transition écologique. La surveillance macroprudentielle, c'est-à-dire l'ensemble des instruments destinés à limiter les risques pesant sur la stabilité du système financier, y compris ceux liés au logement, s'est ainsi renforcée après la crise de 2008 et le boom immobilier (Thiemann et Stellinga 2023). Plus ponctuellement, l'Union européenne promeut également des chartes, des conventions, des contrats et des instruments d'information, tout en finançant ou en accompagnant les autorités infranationales via la Banque européenne d'investissement.

Le logement révèle une contradiction centrale de l'action publique contemporaine en France : l'État délègue une part croissante de la mise en œuvre aux territoires sans leur transférer les ressources correspondantes, tout en conservant des instruments de contrôle qui limitent leur autonomie réelle. Dans un système marqué par l'enchevêtrement des niveaux de gouvernance, cette multiplication d'instruments fragilise l'action publique lorsqu'elle désaligne l'autorité politique, les responsabilités administratives et les capacités opérationnelles. Ses effets varient alors selon les marchés locaux, les ressources disponibles et les modes de gouvernance territoriaux. Cette différenciation nourrit des appels récurrents à une décentralisation accrue du logement. Mais celle-ci ne peut constituer une réponse que si elle s'accompagne des moyens nécessaires et d'une autonomie suffisante pour adapter les instruments aux contextes locaux. Or, le cas du logement montre l'inverse : les collectivités se voient confier davantage de responsabilités sans disposer des ressources correspondantes, tandis que l'État continue de gouverner à distance par les normes, les instruments financiers et les indicateurs. Simultanément, il renforce son contrôle sur l'action publique et son incapacité à en garantir la mise en œuvre, au risque d'affaiblir la confiance des acteurs chargés de la porter.

Bibliographie

- Adam, C. *et al.* 2019. *Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap*, Cambridge : Cambridge University Press.
- APUR 2019. *Le logement locatif intermédiaire s'installe dans le paysage francilien*, Institut Paris Région.
- Béal, V. Epstein, R. et Pinson, G. 2018. « Networked Cities and Steering States: Urban Policy Circulations and the Reshaping of State-Cities Relationships in France », *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 36, n° 5, p. 796-815.
- Bezes, P. et Le Galès, P. 2025. « Explorer le Policy State : densification et interdépendances des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 75, n° 3, p. 629-639.

- Commission des comptes du logement. 2023. *Rapport du compte du logement 2022*.
- Driant, J.-C. 2025. « Politiques du logement. Une nécessaire complexité », *Projet*, n° 406, p. 14-18.
- Epstein, R., Frinault, T. et Pinson, G. 2025. « Décentralisation et métropolisation en France. Chronique d'un découplage dans la gouvernance multi-niveaux », *Action publique. Recherche et pratiques*, n° 24, p. 39-52.
- Findeisen, F. et Le Galès, P. 2025. « Decentralization, Europeanization, State Restructuring, and the Politics of Instruments Accumulation: The Case of the French Housing Sector », *Regulation & Governance*, en ligne.
- Guironnet, A., Bono, P.-H. et Kireche, N. 2023. « The French Touch to the Financialisation of Housing. Institutional Investment into the Paris City-Region, 2008-2021 », *Housing Studies*, vol. 39, n° 12, p. 2985-3006.
- Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Galès, P. (dir.). 2014. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Knill, C., Steinebach, Y., et Zink, D. 2024. « How Policy Growth Affects Policy Implementation: Bureaucratic Overload and Policy Triage », *Journal of European Public Policy*, vol. 31, n° 2, p. 324-351.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (dir.). 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Lévy, J.-P. et Fijalkow, Y. 2010. « Les politiques du logement », in O. Borraz et V. Guiraudon, *Politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 113-138.
- Pollard, J. 2018. *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Thiemann, M. et Stellinga, B. 2023. « Between Technocracy and Politics: How Financial Stability Committees Shape Precautionary Interventions in Real Estate Markets », *Regulation & Governance*, vol. 17, n° 2, p. 531-548.

Francesco Findeisen est chercheur enseignant en politique publique à l'Université Ludwig-Maximilians de Munich, au sein de l'Institut de science politique Geschwister-Scholl et chercheur associé au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po.

Patrick Le Galès est directeur de recherche au CNRS au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po et enseigne à l'École urbaine de la recherche de Sciences Po.

Pour citer cet article :

Francesco Findeisen et Patrick Le Galès, « Accumulation, décentralisation et contradictions des instruments de la politique du logement », *Métropolitiques*, 14 octobre 2026.

URL : <https://metropolitiques.eu/Accumulation-decentralisation-et-contradictions-des-instruments-de-la-politique.html>.

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2339>.