



HAL
open science

Un soutien géographiquement inégal : la sélectivité spatiale des aides publiques à l'investissement immobilier résidentiel des ménages en France

Pierre Le Brun

► **To cite this version:**

Pierre Le Brun. Un soutien géographiquement inégal : la sélectivité spatiale des aides publiques à l'investissement immobilier résidentiel des ménages en France. *Géographie, Économie, Société*, 2022, 24 (2022/1), pp.43-68. 10.3166/ges.2022.0002 . hal-03719877

HAL Id: hal-03719877

<https://hal.science/hal-03719877v1>

Submitted on 11 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Un soutien géographiquement inégal : la sélectivité spatiale des aides publiques à l'investissement immobilier résidentiel des ménages en France

Pierre LE BRUN

Avignon Université – UMR 7300 ESPACE

pierre.le-brun@univ-avignon.fr

Résumé

La capacité de l'État à influencer le processus d'accumulation patrimoniale immobilière est clairement établie par la théorie de la régulation et la géographie radicale. Les formes géographiques de ce mécanisme demeurent cependant peu étudiées. Cet article analyse les périmètres géographiques d'éligibilité à cinq aides à l'investissement immobilier des ménages en France sur la période 2003-2019. Il montre l'importance croissante du fléchage géographique des aides d'État à l'accumulation patrimoniale immobilière. La relégation à la fois financière et géographique des aides à l'accession sociale et dans l'ancien constitue le reflet inversé de la concentration des aides à l'investissement locatif dans les zones tendues. Cette sélectivité spatiale des aides publiques à destination des ménages permet de mettre en évidence la dimension géographiquement inégale du mode de régulation dans le domaine du logement. Elle institue en outre une segmentation de l'espace national à destination des ménages investisseurs.

Mots clés : Immobilier ; Investissement ; Politique du logement ; Ménages ; Théorie de la régulation ; Sélectivité spatiale de l'État

Geographically uneven support: the spatial selectivity of public aid for household residential real estate investment in France

Abstract

The capacity of the State to influence the accumulation process of real estate assets is strongly established by the regulation theory and radical geography. Yet, to date, the geographical forms of this mechanism remain under-studied. This paper therefore analyses the geographical perimeters of eligibility for five real estate investment aids in France over the period 2003-2019. Drawing on this study, we underscore the growing importance of geographical criteria for access to State support for households wealth accumulation. We highlight the contrast between, on the one hand, the relegation both financially and geographically of aid for social access to ownership and access to second-hand dwellings, and, on the other, the concentration of State support for rental investment in high demand areas. Beyond shedding light on the geographical unevenness of the mode of regulation, the article suggests that the spatial selectivity of the State entails a segmentation of the national space aimed at household investors.

Keywords: Real estate; Investment; Housing policy; Households; Regulation theory; Spatial selectivity of the State

Introduction

L'importance des aides publiques à l'investissement immobilier résidentiel des ménages (APIIRM)¹ a été démontrée par de nombreux travaux. Leur poids dans les dépenses publiques, leur efficacité économique ainsi que leur rôle dans le fonctionnement des marchés ont été documentés à l'échelon national pour la défiscalisation des revenus locatifs (Pollard, 2010a ; Vergriete, 2013 ; Guerrini, Schaefer, 2019 ; Deniau et al., 2019) et les prêts aidés (Gobillon, Le Blanc, 2005), ou à l'échelon régional pour la TVA réduite pour la construction de logements en accession (Delplanque, Guigou, 2014 ; Trouillard, Merlin, 2017 ; Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, 2019). Les réformes successives de ces dispositifs au cours des années 2010 (en particulier le « Pinel » et les prêts à taux zéro) les ont limités à certaines zones du territoire sans toujours en réduire le poids dans les dépenses publiques. Parallèlement, plusieurs travaux ont récemment questionné le rôle de l'État dans le renforcement des inégalités sociospatiales par le canal immobilier (Arundel, Hochstenbach, 2020 ; Adkins et al., 2021 ; Le Goix et al., 2021), mettant en évidence l'importance des aides publiques à l'accumulation patrimoniale immobilière des ménages. Dans le cas français, la montée en puissance du critère géographique pour l'accès au soutien financier de l'État légitime un renouvellement de l'étude de ces aides.

Cet article analyse ainsi les périmètres d'éligibilité à cinq APIIRM en France depuis 2003 : les prêts à taux zéro (PTZ) dans l'ancien, les aides fiscales à l'investissement locatif (actuel dispositif Pinel) et à la rénovation (actuel dispositif Denormandie), les aides personnalisées au logement pour l'accession (APL accession) et enfin la réduction de la taxe sur la valeur ajoutée pour la construction de logements en accession dans les zones conventionnées avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (TVA ANRU). Les dispositifs sélectionnés répondent ainsi à deux critères : ils sont restreints à certains secteurs du territoire national, et s'adressent aux personnes physiques. Le PTZ dans le neuf, le régime Loueur en meublé non professionnel (LMNP) et le dispositif Cosse, accessibles sur l'ensemble du territoire, ont donc été exclus de l'étude. Les aides accordées aux investisseurs institutionnels (Bigorgne, Le Corre, 2021) ont également été écartées : chez ces-derniers, en effet, les logements sont

¹ Le terme « investissement immobilier » renvoie ici à l'ensemble des dépenses consacrées à l'acquisition d'un logement, à des fins d'investissement locatif ou d'occupation (résidence principale, secondaire ou logements occasionnels).

d'emblée appréhendés comme des actifs mis aux service de stratégies de diversification des portefeuilles financiers (Montezuma, 2006 ; Halbert, 2013 ; Wijburg et al., 2018). Porter la focale sur les ménages permet de documenter le soutien de l'État à des formes d'accumulation immobilière plus faiblement financiarisées. Cela permet également de souligner que les ménages, qui concentrent l'écrasante majorité du secteur locatif libre français, ne considèrent pas seulement la valeur d'usage ou la dimension symbolique de leurs logements comme certains travaux peuvent le suggérer (Theurillat et al., 2014).

Les cinq dispositifs étudiés ici génèrent des dépenses publiques substantielles : au cours des années 2010, les aides fiscales à l'investissement locatif des ménages ont doublé, pour atteindre environ 2,2 milliards en 2019². Sur la même période, le PTZ dans l'ancien a coûté entre 300 et 400 millions d'euros par an en moyenne, avec d'importantes fluctuations, et le montant des APL accession s'est maintenu, jusqu'en 2018, entre 950 et 850 millions d'euros (Cour des comptes, 2016). Le coût de la TVA ANRU a été évalué à environ 110 millions d'euros en 2010 (Delplanque et Guigou, 2014) et à 150 millions en 2017 (Cour des comptes, 2019). Enfin, le poids du dispositif Denormandie, beaucoup plus modeste, est estimé à 6 millions d'euros en 2020 et à environ 15 millions pour 2021. Cumulés, les dispositifs étudiés ont donc représenté, dans les années 2010, entre 5 et 10% des aides publiques au logement. Cette part tend à s'accroître, principalement du fait de la forte augmentation des aides fiscales à l'investissement locatif.

L'étude de l'évolution des montants alloués à ces dispositifs et des conditions d'éligibilité aux aides qu'ils proposent révèle un renforcement du ciblage géographique des politiques publiques de soutien aux marchés immobiliers. Les formes prises par ce ciblage varient selon les dispositifs considérés. Tandis que les aides fiscales à l'investissement locatif et à la construction tendent à se concentrer dans les zones classées comme tendues par les services de l'État, l'accession sociale et celle dans l'ancien sont au contraire réduites et circonscrites aux zones non tendues. La transformation des critères d'attribution des aides à l'investissement interroge donc la production des inégalités sociospatiales par l'État.

Cette réflexion fait ainsi le lien entre deux corpus théoriques classiques. Rattachée à l'économie politique, l'école de la régulation étudie la cohérence fonctionnelle qui lie les logiques d'organisation de l'économie sur lesquelles repose l'accumulation du capital aux configurations institutionnelles nationales qui l'encadrent et la soutiennent (Boyer, 2004). La

² Annexes au projet de loi de finance, tomes 2, « voies et moyens ».

géographie radicale, quant à elle, éclaire le rôle des inégalités spatiales dans le processus d'accumulation capitaliste, dont elles sont à la fois la condition et le résultat (Harvey, 1982). Elle tend à considérer le logement comme un capital ancré spatialement, à la fois agent de différenciation des territoires et élément central du processus d'accumulation (Aalbers, Christophers, 2014 ; Fernandez, Aalbers, 2016 ; Le Goix et al., 2021) Dans le sillage de ces deux corpus, la notion de sélectivité spatiale de l'État (Jones, 1997 ; Brenner, 2004) met en évidence l'inégale répartition géographique du soutien public à l'accumulation à l'intérieur du territoire national. Appliquée aux aides à l'investissement immobilier, elle éclaire l'implication de l'État dans le développement géographique inégal. Ces dispositifs sont en effet caractéristiques de l'inflexion néolibérale globale des politiques urbaines constatée en Amérique du Nord et en Europe occidentale (Brenner, Theodore, 2002), et ce à deux titres. En tant qu'instruments incitatifs, les aides étudiées correspondent au *modus operandi* de la régulation néolibérale (Lascoumes, Le Galès, 2007). En favorisant l'accession à la propriété et les placements locatifs des ménages, elles occupent en outre une place centrale dans ce que G. Wijburg (2019) qualifie de « keynésianisme privatisé à la française », à savoir un régime de politiques publiques néolibéral caractérisé par un soutien accru de l'État à l'accumulation patrimoniale immobilière des ménages. L'étude de l'inégale application géographique de ces politiques permet donc d'enrichir la réflexion sur les liens entre modes de régulation et espace (Peck, Tickell, 1995 ; Lipietz, Benko, 1998 ; Gilly, Pecqueur, 2002).

Cet article met en évidence la sélectivité spatiale des APIIRM à travers l'étude de leurs périmètres géographiques d'application. Il montre en particulier que le ciblage géographique des aides construit une différenciation spatiale des conditions de l'accumulation patrimoniale immobilière des ménages. Il propose en cela une analyse de la sélectivité spatiale formelle, c'est-à-dire telle qu'elle est prescrite dans les textes légaux qui encadrent les dispositifs³. Ce choix d'approche tire sa pertinence du faible contrôle de l'État sur la mise en œuvre des aides étudiées (Pollard, 2010a). Dans la mesure où celui-ci ne dispose d'aucun pouvoir sur le recours effectif des ménages à ces aides, les critères d'accessibilité posés *ex ante* occupent une place déterminante dans l'orientation sociale et géographique des dispositifs, donc dans la configuration des formes géographiques de la régulation.

³ En particulier, cette contribution ne porte ni sur la sélectivité spatiale réelle (c'est-à-dire sur les localisations effectives des investissements immobiliers aidés), ni sur la sélectivité a-spatiale par les critères sociaux d'éligibilité aux aides, ni sur les projets politiques des décideurs qui les ont instaurés.

Une première partie est consacrée à la présentation du cadre théorique au fondement de cette étude et à l'interrogation des dimensions spatiales des régimes de politiques publiques. La variabilité dans l'espace et dans le temps des dispositifs d'aide à l'investissement immobilier fait l'objet d'une deuxième partie. Deux grands modes de sélectivité y sont distingués selon qu'elles opèrent de façon administrée et centralisée, ou au contraire par projet. Le renforcement du ciblage géographique du soutien public à l'accumulation patrimoniale immobilière des ménages est mis en évidence dans un troisième temps.

Méthodologie

L'étude de la sélectivité spatiale des aides publiques s'appuie sur les périmètres géographiques d'éligibilité à chacun des cinq dispositifs étudiés, reconstitués pour chaque année entre 2003 et 2019⁴. À l'exception de la TVA ANRU, dont l'analyse s'est limitée aux aires urbaines fonctionnelles (Functional Urban Areas – FUA dans la suite) de Paris, Lyon et Avignon⁵, ce travail de reconstruction a été mené pour l'ensemble de la France (DROM compris). Les périmètres des FUA sont déterminés par les services de l'OCDE à partir d'une définition statistique proche de celle des aires urbaines françaises (Dijkstra et al., 2019). Les cas de Paris, Lyon et Avignon permettent de représenter trois niveaux distincts dans la hiérarchie urbaine française.

Un SIG reconstituant les périmètres d'éligibilité aux cinq dispositifs a été construit en deux étapes. Dans un premier temps, les zonages et périmètres auxquels sont adossés les dispositifs étudiés ont été reconstitués pour chaque année d'étude. Les sources utilisées, variables d'un zonage à l'autre, sont toutes d'origine institutionnelle et libres d'accès. Dans un second temps, les zonages obtenus ont été rapportés aux conditions d'éligibilité au dispositif qui leur est associé. Dans le cas des aides fiscales à l'investissement locatif, les agréments dérogatoires ministériels (2010-2012) puis préfectoraux (2012-2017) ont été pris en compte dans la reconstitution de l'éligibilité au dispositif. Dans le cas du PTZ, la base de données mise à libre disposition par le Ministère de la Cohésion des Territoires a également été utilisée comme support à une première analyse. Cette base recense l'intégralité des PTZ accordés en France sur la période 1995-2019. Elle renseigne notamment, pour chaque prêt, l'ancienneté du logement concerné et le département dans lequel il se situe.

⁴ Une présentation plus complète du protocole méthodologique est disponible en ligne (Le Brun, 2021).

⁵ Ces trois FUA correspondent aux terrains d'étude de l'ANR dans laquelle s'inscrit ce travail.

1. L'inégal soutien de l'État à l'investissement immobilier : la sélectivité spatiale et stratégique d'un mode de régulation

La théorie de la régulation étudie les régimes d'accumulation, c'est-à-dire les « ensemble[s] de régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital » (Boyer, 2004, p.54). Elle se concentre d'une part sur l'organisation de la production et de la répartition de ses fruits (processus d'accumulation), et d'autre part sur les configurations institutionnelles qui encadrent et soutiennent l'accumulation (mode de régulation) (Tickell, Peck, 1992).

Le rôle fonctionnel du secteur foncier-immobilier dans le processus d'accumulation est solidement établi par l'économie politique néo-marxiste (Aalbers, Christophers, 2014 ; Aveline-Dubach, 2017 ; Boulay, 2019). Il constitue d'une part une soupape de l'accumulation capitaliste en tant que *spatial fix* dans le cadre de l'urbanisation du capital (Harvey, 1982 ; Christophers, 2011 ; Kutz, 2016), et d'autre part un placement rentable appréhendable par les investisseurs comme un actif financier (Aalbers et al., 2020 ; Aveline-Dubach et al., 2020 ; Le Goix et al., 2021). L'accumulation du capital par le canal foncier-immobilier, dès lors qu'elle privilégie certains territoires au détriment d'autres, repose enfin sur une logique de développement inégal (Harvey, 2005). Cette place centrale du logement dans la circulation et l'accumulation du capital est susceptible d'être exacerbée ou régulée par l'État (1.1), qui en façonne la géographie au moyen d'aides publiques localisées (1.2).

1.1. Asset-based welfare et keynésianisme privatisé : la régulation des marchés immobiliers par l'État

Avec le déclin du régime fordiste keynésien dans les années 1970, les politiques publiques ont réduit l'importance des dispositifs redistributifs au profit de mesures favorables à l'accumulation du capital (Tickell, Peck, 1992 ; Juillard, 2002 ; Boyer, 2015). Ce tournant néolibéral des politiques publiques s'est traduit par une transformation qualitative des modes d'intervention de l'État davantage que par une diminution quantitative des dépenses (Peck, 2001 ; Genestier et al., 2008).

Principalement tourné vers le soutien aux salaires et à la demande de biens et services pendant la période fordiste, l'État a progressivement réorienté son intervention vers la stimulation de l'investissement et de l'accumulation patrimoniale. S'est ainsi progressivement développé un « asset-based welfare »⁶ (Doling, Ronald, 2010 ; Dewilde, Ronald, 2017), dont le principe consiste à déléguer aux individus la charge de leur protection sociale, jusqu'ici principalement assurée par l'État ou les organismes de sécurité sociale, *via* la capitalisation de produits financiers et/ou immobiliers. En termes de politiques publiques, la montée de l'asset-based welfare s'est traduite par l'émergence d'un « keynésianisme privatisé », c'est-à-dire d'un ensemble de politiques d'inspiration néolibérale favorables à l'élargissement du crédit et à la diversification des débouchés financiers (Crouch, 2009, 2011). Ce tournant dans la régulation du financement du logement s'illustre en France par le renforcement des aides à l'investissement immobilier des ménages, particulièrement net depuis la fin des années 1990 (Wijburg, 2019).

1.2. Les formes géographiques de la régulation et la sélectivité spatiale des politiques publiques

Le développement géographique inégal est un des canaux par lesquels les pouvoirs publics soutiennent et orientent le régime d'accumulation (Brenner, 2004 ; Harvey, 2005). Au principe d'égalisation de la distribution géographique des richesses, caractéristique du keynésianisme spatial de la période fordiste, ont succédé les « urban locational policies » au service d'une concentration des flux de capitaux et d'une mise en concurrence des territoires (Brenner, 2004). Les modes de régulation postfordistes stimulent donc l'accumulation du capital dans certaines zones géographiques délimitées par la puissance publique où elle bénéficie de son soutien actif.

La notion de sélectivité spatiale de l'État (Jones, 1997) spatialise la théorie de la sélectivité stratégique de l'État avancée par B. Jessop (1990). M. Jones propose en effet de définir la sélectivité spatiale de l'État comme « a tendency to privilege certain places within accumulation strategies, state projects and hegemonic projects » (Jones, 1997, p.832). Dès lors, l'empreinte spatiale du mode de régulation n'en constitue pas un simple effet collatéral et contingent mais bien un élément fondamental.

⁶ Expression qu'on pourrait traduire par « État social patrimonial ».

La sélectivité spatiale de l'État s'inscrit ainsi explicitement dans le prolongement de la théorie de la régulation. Elle tente de résoudre certaines difficultés de ses auteurs à rendre compte des transformations locales, tardivement prises en considération. Les travaux engagés en France à partir de la fin des années 1980 pour combler cette lacune ont souligné l'autonomie relative des espaces locaux par rapport au régime d'accumulation post-fordiste (Gilly, Pecqueur, 2002 ; Gilly, Wallet, 2005) et éclairé la dépendance du régime d'accumulation de l'après-fordisme vis-à-vis du développement territorial et de la gouvernance locale (Chanteau et al., 2002). Ce faisant, les contributions françaises à la spatialisation de la théorie de la régulation ont nuancé la détermination du local par le national, et de ce fait accordé peu d'importance à la sélectivité spatiale de l'État, c'est-à-dire au maintien d'une influence des politiques publiques centralisées sur les dynamiques locales de l'accumulation.

Les politiques du logement constituent un objet original pour l'étude de la sélectivité spatiale de l'État, habituellement plutôt centrée sur la circulation des capitaux productifs (Jones, 1997 ; Brenner, 2004 ; Omstedt, 2016). La France constitue un cas particulièrement intéressant en ce que les politiques d'aide à l'investissement immobilier y sont principalement élaborées de façon centralisée à l'échelle nationale (Trouillard et al., 2020), ce qui confère à l'État un rôle clé dans le mode de régulation. Celui-ci dispose d'instruments incitatifs qui reposent sur un fléchage géographique en amont des aides publiques vers certaines zones du territoire. Or, jusqu'à présent, la notion de sélectivité spatiale avait principalement été mobilisée pour rendre compte *ex post* de l'effet géographiquement inégal de réformes nationales sur la répartition des richesses et des emplois (Jones, 1997 ; Omstedt, 2016). À l'inverse, le soutien de l'État français à l'investissement immobilier constitue donc un exemple de sélectivité *ex ante* intéressant à étudier.

2. Le déploiement du soutien public à l'investissement immobilier en France

Le keynésianisme privatisé ne s'est pas déployé de façon linéaire. Sa progression a largement bénéficié du soutien d'une coalition libérale, dont l'influence sur les politiques publiques s'est fortement renforcée depuis le milieu des années 1990 (Zittoun, 2001). À partir des années 2000, la montée du keynésianisme privatisé s'accompagne d'un endiguement du keynésianisme redistributif – qui continue néanmoins de dominer les politiques du logement (2.1). La période 2003-2019 se distingue des périodes précédentes par une généralisation du critère géographique dans la distribution des aides publiques. Cette sélectivité spatiale se déploie selon deux principales modalités : d'une part un ciblage des dispositifs appuyé sur des zonages nationaux construits par les services de l'État (2.2), d'autre part une contractualisation des aides, souvent établie *via* des appels à candidature et proche d'une gouvernance territoriale pilotée par l'État (2.3).

2.1. De l'aide au logement au soutien à l'investissement

Le renforcement du soutien à l'investissement immobilier des ménages, caractéristique du keynésianisme privatisé, est à resituer dans l'histoire des politiques du logement depuis l'après-guerre. Son déploiement, relativement mesuré jusqu'à la fin des années 2000, a d'abord accompagné l'essor du keynésianisme redistributif avant de tendre à s'y substituer.

L'année 1977 est traditionnellement reconnue comme une année rupture dans l'histoire des politiques du logement en France (Calcoen, Cornuel, 2001 ; Madoré, 2004 ; Driant, 2015). Du milieu des années 1950 au milieu des années 1970, l'État est particulièrement interventionniste dans la production de logement (Kamoun, 2005 ; Effosse, 2009). La réforme du 3 janvier 1977 amorce un tournant libéral des politiques du logement en consacrant la diminution de l'aide à la pierre au profit de l'aide à la personne, c'est-à-dire en confiant aux marchés le soin de répondre à la demande de logement des ménages solvabilisés par l'État. Elle crée conjointement les aides personnalisées au logement (APL) et le prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP). L'instauration des prêts aidés introduit une part de soutien à l'accumulation patrimoniale immobilière dans les aides publiques. En 1995, année de retour au pouvoir de la coalition libérale incarnée par le nouveau ministre du Logement Pierre-André

Périsol (Zittoun, 2001), le PAP est remplacé par le prêt à taux zéro (PTZ), plus intéressant pour les ménages et non contingenté. D’abord réservé à l’acquisition de logements neufs, le PTZ est étendu au secteur ancien de 2005 à 2011, période au cours de laquelle le coût du dispositif s’accroît très nettement (Figure 1). Supprimé en 2011, le PTZ dans l’ancien est rétabli l’année suivante sous des conditions plus restrictives, qui en limitent le poids budgétaire.

Figure 1. Évolution des coûts annuels des PTZ et des aides fiscales à l’investissement locatif (1984-2019).



Source : SDES. Traitement : auteur.

À partir des années 1980, la fiscalisation des aides publiques au logement marque une nouvelle inflexion en soutenant moins l’accession elle-même que la rentabilité des investissements immobiliers des ménages. Le plus étudié de ces nouveaux dispositifs est la défiscalisation des revenus locatifs des ménages (Pollard, 2010a ; Bosvieux, 2011 ; Vergriete, 2013), inaugurée par le dispositif Quilès (mis en place le 1^{er} janvier 1985) et représentée depuis 2014 par le dispositif Pinel. Depuis le « Quilès », de nombreuses aides se sont succédé,

de générosité et d'orientation politique variables, nommées d'après le ministre du Logement qui les instaure. L'augmentation du poids budgétaire de ces dispositifs correspond historiquement à des périodes de domination du référentiel libéral dans les politiques du logement. Elle connaît ainsi une première accélération avec le « Périssol » (1996-1999), puis une véritable explosion à partir de la mise en place du « Scellier » (2009-2012), explicitement conçu sur le modèle du premier (Pollard, 2010b ; Vergriete, 2013). Le coût du dispositif est ainsi multiplié par 7 entre en 2008 et 2017 (Figure 1). Ce faisant, les aides à l'investissement locatif des ménages sont devenues un des piliers de la régulation de la production de logements. La réduction d'impôt accordée par le « Pinel » constitue ainsi la motivation principale de 80% des investisseurs locatifs privés (Deniau et al., 2019).

Au-delà du renforcement des aides existantes, la fiscalisation des politiques du logement (Vergriete, 2013) se traduit également par une multiplication des dispositifs. La TVA ANRU est instaurée le 1^{er} janvier 2006 (Delplanque, Guigou, 2015). Elle applique un taux réduit à 5,5% à la construction dans les secteurs du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et, à partir de 2014, dans les quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV). Depuis 2016, le dispositif Cosse offre une déduction fiscale sur les revenus locatifs en contrepartie du respect d'un plafond de loyer et d'un certain niveau de performance énergétique. Plus récent (2019), le dispositif Denormandie repose sur un modèle proche du « Pinel ». Il offre une réduction d'impôt sur le revenu aux bailleurs propriétaires qui réalisent des travaux de rénovation dans les centres anciens dégradés. La rapidité de cette fiscalisation et sa sensibilité à la conjoncture socioéconomique et au contexte politique tiennent pour l'essentiel à deux éléments : d'une part à la facilité d'usage de l'outil fiscal pour les décideurs⁷ (Pollard, 2018), d'autre part à sa dimension incitative en affinité particulière avec le *modus operandi* (néo)libéral (Lascoumes, Le Galès, 2007).

Jusqu'à la fin des années 1990, le keynésianisme privatisé se construit donc en même temps que continue de prospérer un keynésianisme redistributif. Les années 2000 marquent une rupture avec le net recul des subventions de l'État aux organismes HLM (Driant, Li, 2012 ; Gimat, Halbert, 2018) et la diminution sensible de la part des prestations sociales dans les aides au logement, passées de 61% en 1999 à 52% en 2019. La diminution globale des APL, et en particulier de l'APL accession, inscrite dans le projet de loi de finances pour 2018, prolongent cette tendance au reflux des aides à visée sociale (Driant, 2017). En outre, le

⁷ L'outil fiscal est efficace à court-terme, ne nécessite pas d'être validé par une loi de finance et échappe aux mesures de régulation budgétaire qui s'appliquent aux dépenses directes (telles que les subventions).

montant total des aides au logement accuse depuis 2011 une légère diminution, après une longue période d'augmentation régulière (leur montant a été multiplié par 2,7 entre 1984 et 2011).

2.2. Une sélectivité administrée : le maintien des zonages nationaux pour le ciblage géographique des aides publiques

Une partie de l'aide publique à l'investissement immobilier – les cinq dispositifs étudiés – est ciblée sur certains territoires spécifiques (Tableau 1). Ce fléchage s'appuie sur des périmètres divers aux contours plus ou moins fluctuants. Les aides les plus anciennes (PTZ, APL et aides à l'investissement locatif) sont fondées sur des zonages nationaux construits sur le maillage communal. Jusqu'au début des années 2000, la modulation géographique des aides à l'investissement immobilier repose sur deux principaux zonages : le zonage dit « 1/2/3 » d'une part, et le zonage « A/B/C » d'autre part. L'un et l'autre sont construits et périodiquement modifiés par les services de l'État (Cour des comptes, 2012, 2016 ; Gimat, Mondain, 2018).

Le zonage 1/2/3 est instauré par l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques. Élaboré dans le sillage de la réforme de 1977, il sert de référence à la définition des montants des APL et des loyers plafonds des différentes catégories de logements sociaux. Il classe les communes selon « les écarts [locaux] entre les loyers de marché et les revenus des personnes » (Cour des comptes, 2012, p.490). Révisé de nombreuses fois depuis sa création⁸, le zonage 1/2/3 est néanmoins demeuré inchangé depuis 2005 pour des raisons principalement budgétaires : sa mise à jour aurait conduit à un reclassement de nombreuses communes, donc à une augmentation globale des prestations sociales (Cour des comptes, 2012). Depuis 2005 donc, la zone 1 (qui se limite à une partie de l'Île-de-France) compte 764 communes ; la zone 2 : 2801 ; et la zone 3 couvre le reste du territoire. En dépit de son défaut d'actualisation, le zonage 1/2/3 n'en continue pas moins à servir de référence aux politiques publiques.

⁸ Le zonage 1/2/3 a été révisé en par les arrêtés du 20 mars 1981, du 21 avril 1982, du 1^{er} septembre 1983, du 3 janvier 1986, du 30 novembre 1989, du 10 septembre 1991, 25 juin 1992, 26 avril 2002, 29 novembre 2004 et du 28 novembre 2005.

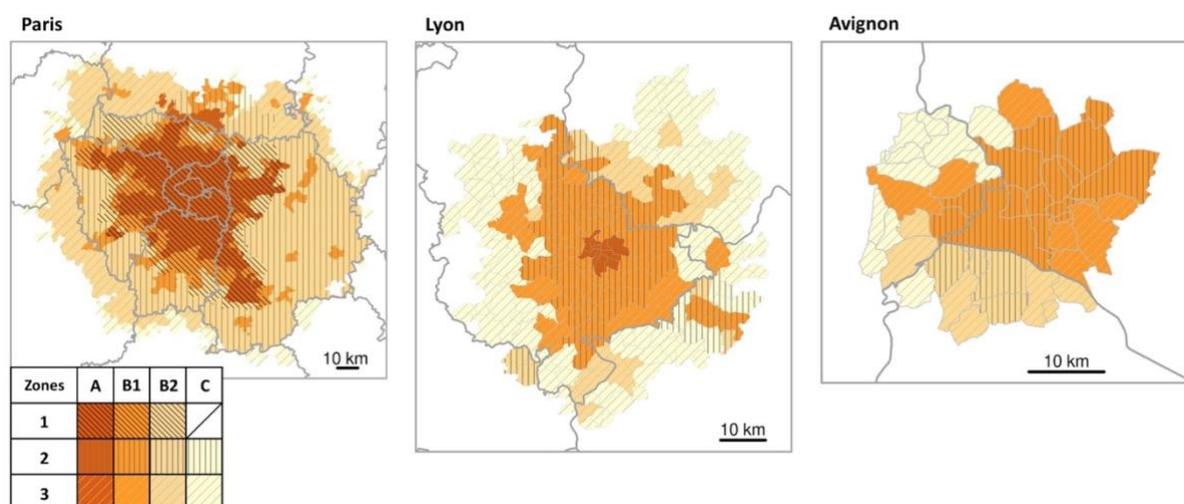
Tableau 1. Les dispositifs étudiés et leurs zonages de référence.

Dispositifs	Types d'aide	Périmètres de référence	Sources
Aide fiscale à l'investissement locatif classique (Robien, Scellier, Duflot, Pinel)	Avantage fiscal	Zonage A/B/C	Journal officiel de la République française (JORF) et Ministère de la Cohésion des territoires (MCT)
PTZ dans l'ancien	Prêt aidé		
APL accession	Prestation sociale	Zonage 1/2/3	JORF et MCT
Aide fiscale à l'investissement locatif dans l'ancien dégradé (Denormandie)	Avantage fiscal	Communes du plan Action cœur de ville (ACV)	MCT
		Communes engagées dans une Opération de revitalisation du territoire (ORT)	MCT
TVA ANRU	Avantage fiscal	Secteurs du programme national pour la rénovation urbaine (PNRU et NPNRU)	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
		Quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV)	MCT

Second découpage, le zonage A/B/C est instauré par l'arrêté du 19 décembre 2003 afin de moduler les loyers plafond auxquels est conditionnée la défiscalisation des revenus locatifs. Ce second zonage obéit lui aussi à un fonctionnement centralisé. Il est modifié à de nombreuses reprises par les services de l'État (Tableau 2). En 2020, il distingue cinq zones (A bis, A, B1, B2 et C), censées refléter les degrés de tension des marchés immobiliers. D'après la Cour des comptes (2016), le reclassement de 2014 s'est principalement appuyé sur un critère démographique (part des locataires du parc privé et des allocataires des aides au logement dont le taux d'effort est supérieur à 39%, part des ménages « potentiellement décohabitants », taille de l'unité urbaine, etc.) et sur un critère de prix (écart de loyer entre parcs privé et social chez les allocataires des aides au logement, niveau de prix des logements, etc.). Relativement opaque dans son élaboration (il n'existe pas de liste librement accessible des critères utilisés ni des seuils retenus pour chacun des reclassements), cette classification ménage aux décideurs une marge de manœuvre dans le classement de certains territoires.

L'ensemble des communes d'Outre-Mer est ainsi resté classé en zone B1 au gré des reclassements. En outre, le zonage A/B/C ne recoupe qu'imparfaitement le 1/2/3, bien qu'ils visent *a priori* tous deux la cartographie des difficultés d'accès au logement (Figure 2). Le rôle du zonage A/B/C dans les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier s'est progressivement accru et transformé. Initialement destiné à la défiscalisation « Robien » (2003-2006), il a ensuite servi à définir les modalités locales d'éligibilité au PTZ, au prêt social de location-accession (PSLA), au dispositif Cosse, à la taxe sur les loyers élevés ou encore à des aides aux investisseurs institutionnels (Bigorgne, Le Corre, 2021). À partir de 2009, le zonage A/B/C sert de support à la restriction géographique des aides fiscales à l'investissement locatif.

Figure 2. Les zonages 1/2/3 et A/B/C dans les FUA de Paris, Lyon et Avignon au 31 décembre 2019.



Source : *Journal officiel*. Traitement : auteur. Lecture : au 31 décembre 2019, la commune de Lyon est classée en zone A du zonage A/B/C et en zone 2 du zonage 1/2/3.

Tableau 2. Effectifs communaux dans le zonage A/B/C.

<i>Arrêté du ...</i>	Zone A	... dont A bis	Zone B	... dont B1	... et B2	Zone C	Total
<i>19 décembre 2003</i>	592		4174			31912	36678
<i>10 août 2006</i>	593		4177	1942	2235	31946	36716
<i>29 avril 2009</i>	591		4940	1748	3192	31177	36708
<i>22 décembre 2010</i>	591	69	4940	1748	3192	31177	36708
<i>1^{er} août 2014</i>	727	77	5447	1547	3900	30510	36684
<i>4 juillet 2019</i>	724	76	5363	1535	3828	28883	34970

Source : *Journal officiel*. Champs : France entière. Traitement : auteur.

Les zonages 1/2/3 et A/B/C servent donc d'emblée deux façons différentes de réguler le secteur du logement. Le zonage 1/2/3, créé dans le but de réduire les difficultés d'accès au logement, relève pleinement d'un keynésianisme spatial redistributif. À l'opposé, le zonage A/B/C constitue un outil de modulation géographique du keynésianisme privatisé. En tant qu'ils relèvent néanmoins tous deux d'une sélectivité administrée par les services centraux de l'État, ils prêtent le flanc aux critiques traditionnellement adressées aux zonages publics, à savoir leur incapacité à rendre compte suffisamment des spécificités locales (Scellier, Le Bouillonnet, 2008 ; Cour des comptes, 2012, 2016 ; Gimat, Mondain, 2018). Le « passage du "prêt à porter" au "sur-mesure" » (Scellier, Le Bouillonnet, 2008, p.41), défendu par les majorités successives au cours des années 2010, s'est ainsi traduit par la consolidation d'une nouvelle forme de sélectivité, appuyée sur des logiques davantage contractuelles.

2.3. Une sélectivité par projet : la contractualisation des aides publiques

À partir du milieu des années 2000 émergent de nouvelles aides appuyées sur des périmètres établis dans le cadre de démarches de projet (Pinson, 2009), c'est-à-dire fondées sur l'implication plus directe des acteurs locaux. Dans le cas des aides fiscales à l'investissement immobilier, la sélectivité spatiale de l'État emprunte une voie contractuelle, prenant souvent la forme d'appels à projet (Epstein, 2015). Cette montée de la sélectivité par projet s'accompagne du maintien d'une sélectivité administrée par les services de l'État. La période 2003-2019 est donc marquée par une diversification des modes de sélection des territoires bénéficiaires des aides publiques, plutôt que par le remplacement d'un mode par un autre.

Définis à une échelle infracommunale, les secteurs éligibles à la TVA ANRU changent chaque année selon, d'une part, l'entrée en vigueur ou la fin de conventions ANRU, et,

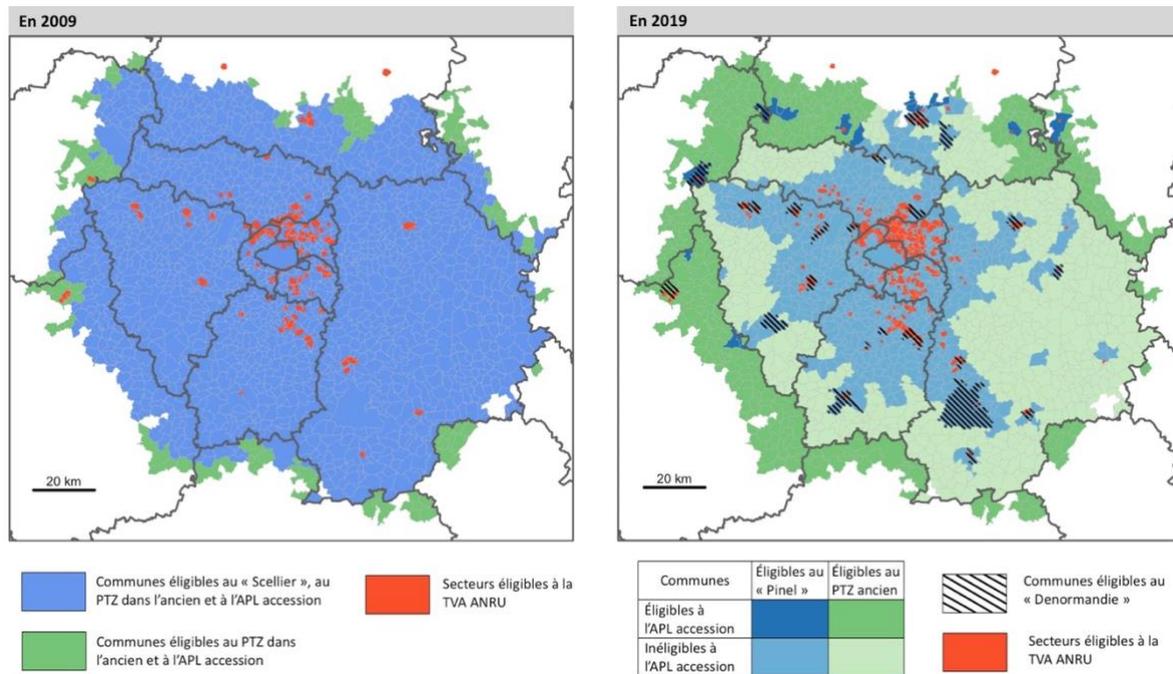
d'autre part, la géographie des quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV), établie par les services de l'État sur un critère de revenu (Madec, Riffart, 2016). Instaurée en 2006 par la loi portant sur l'engagement national pour le logement (ENL), la TVA réduite s'est d'abord limitée aux secteurs de l'ANRU et à leurs abords, avant d'être étendue en 2015 aux QPV (Trouillard, Merlin, 2017). La TVA ANRU constitue ainsi un dispositif hybride, dont la sélectivité spatiale tient à la fois de la gouvernance par projet sur son versant ANRU (Epstein, 2012) et d'une forme de planification redistributrice sur son versant QPV.

Le dispositif Denormandie, mis en place en 2019, repose sur des logiques similaires. Il est accessible dans des communes sélectionnées au cas par cas par les services de l'État. Le « Denormandie » s'applique aux communes bénéficiaires du programme Action cœur de ville (ACV) et à celles concernées par une opération de revitalisation de territoire (ORT)⁹. Le programme ACV finance, depuis 2018, la réhabilitation des centres de 222 villes moyennes, signataires de conventions-cadres avec l'État. Les déterminants exacts de leur sélection par les services de l'État sont demeurés très imprécis (Gottfried, 2019). Créée par la loi Elan de novembre 2018, l'ORT est quant à elle accessible à toute commune s'étant dotée d'un projet de revitalisation du territoire. Elle prend la forme d'une convention signée par la commune concernée, l'EPCI, la préfecture, l'État, et les éventuels autres financeurs (publics ou privés). Dans le cas des ORT comme du programme ACV, les aides publiques sont donc attribuées au moyen de démarches de projet sanctionnées par la signature d'une convention avec les services de l'État.

La superposition de ces divers zonages aboutit à une géographie du soutien public à l'investissement complexe et changeante. Les périmètres des différentes aides se recoupent imparfaitement, aboutissant à des combinaisons de dispositifs parfois singulières. Cette complexité géographique va s'accroissant (Figure 3). La reconstitution des grandes tendances historiques et géographiques de la distribution des aides publiques permet néanmoins d'observer une tendance nette au renforcement de la sélectivité spatiale du soutien de l'État.

⁹ Le programme ACV aboutit pour les communes concernées à la signature d'une convention ORT. Les deux ont été distinguées ici en raison des délais de signature d'une ORT : en mars 2020, seules 132 des 222 communes du programme ACV avaient signé une convention ORT.

Figure 3. Périmètres d'éligibilité aux aides à l'investissement dans la FUA de Paris en 2009 et 2019.



Source : *Journal officiel*, Ministère de la Cohésion des territoires. Traitement : auteur.

3. Entre concentration, relégation et contractualisation : la sélectivité spatiale croissante du soutien public à l'investissement immobilier

Au cours des années 2010, la localisation est donc devenue un critère de plus en plus important d'éligibilité au soutien public. Les aides fiscales à l'investissement locatif des ménages ont été concentrées dans les zones tendues alors même que leur montant s'est nettement accru (3.1). À l'inverse, le PTZ dans l'ancien et l'APL accession ont été relégués aux zones non tendues et leurs budgets largement diminués (3.2). Enfin, les périmètres des aides contractuelles (TVA ANRU et Denormandie) ont été étendus (3.3). Ces résultats permettent d'éclairer l'importance des formes géographiques de la régulation de l'investissement immobilier des ménages et font écho aux conclusions de l'économie politique régulationniste sur le caractère spatialement sélectif du projet politique néolibéral (Brenner, Theodore, 2005 ; Béal, 2015). La montée des aides fiscales à l'investissement locatif renforce le soutien de l'État à une accumulation patrimoniale immobilière à des fins essentiellement lucratives, et se fait au détriment de l'aide à l'accession sociale et dans l'ancien. Ce faisant, non seulement le keynésianisme privatisé se déploie de façon géographiquement inégale, mais les deux dimensions qui le composent (soutien à l'accession et à l'investissement locatif) évoluent selon des tendances opposées.

3.1. La concentration spatiale des aides à l'investissement locatif

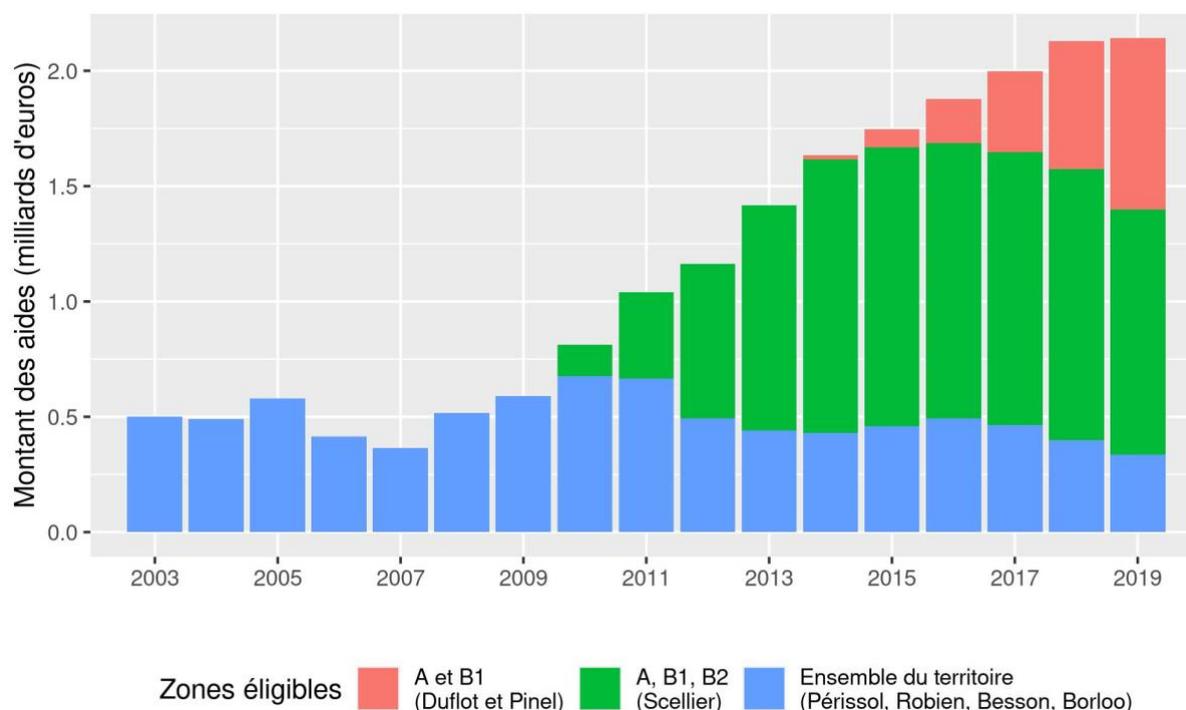
La relance des aides fiscales à l'investissement locatif des ménages à la fin des années 2000 s'accompagne de leur concentration géographique. Ce tournant constitue un cas particulièrement net de « locational policy » (Brenner, 2004) dans lequel le soutien étatique à l'accumulation patrimoniale immobilière est spatialement différencié et se met au service d'une polarisation géographique des investissements. Le recentrage du dispositif est principalement justifié par l'inefficacité des aides à destination des zones identifiées comme non tendues. Le rapport Scellier-Le Bouillonnet, présenté à l'Assemblée nationale en 2008 et à l'origine du dispositif Scellier instauré l'année suivante, défend la restriction géographique des aides au nom des risques de vacance des logements construits en zones non tendues. L'insuffisance de la demande locative dans ces secteurs diminue les revenus des ménages-investisseurs et les contraint parfois à revendre à perte : « si ce phénomène est positif pour

certaines locataires, il peut mettre dans des situations difficiles des propriétaires, qui ont parfois des revenus modestes ou qui ont besoin des revenus locatifs pour accéder à la propriété ou pour compléter leurs revenus de retraite. » (Scellier, Le Bouillonnet, 2008, p.32). Cette concentration géographique, en réduisant le risque d'absence de demande locative, a joué dans le sens d'un soutien aux stratégies d'accumulation des ménages-investisseurs. La Cour des comptes constate ainsi : « Qu'il s'agisse de développer l'offre locative, l'accession à la propriété ou l'amélioration et la rénovation des logements [...] les principaux bénéficiaires finaux de ces mesures ne sont ni les locataires intermédiaires ou modestes ni les primo-accédants [mais] les investisseurs bailleurs ou les ménages et les particuliers situés dans les déciles supérieurs de revenus mus par un objectif de rentabilité ou de recherche de profits. » (Cour des comptes, 2019, p.60). Sur la période 2003-2008, les cadres supérieurs représentent ainsi plus de la moitié des investisseurs (Ministère du Logement et de la Ville, 2008). En 2017, la moitié environ des investisseurs se situent dans le 9^e décile de revenu (Deniau et al., 2019). La concentration des aides publiques à l'investissement locatif a eu comme résultat de limiter les investissements privés des catégories sociales les plus aisées dans les zones où la demande locative est supposée la plus forte et les risques de pertes financières les plus faibles.

La restriction des périmètres d'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif a été amorcée à la fin des années 2000 et s'est renforcée depuis au gré des réformes (Tableau 3). Elle s'est accompagnée, sur la période 2010-2017, d'un système de dérogations accordées par les services de l'État (centraux puis déconcentrés) qui ont joué à ce titre un rôle d'arbitre des besoins exprimés par les acteurs locaux¹⁰. Au total, entre 2008 et 2018, la population des zones éligibles a diminué de moitié. Sur la même période, le montant des déductions fiscales sur les revenus locatifs a été multiplié par cinq. L'essentiel de cet accroissement des dépenses a été capté par les zones A et B1 (Figure 4).

¹⁰ Les dérogations ministérielles sont demeurées exceptionnelles, n'ayant concerné que 27 communes entre 2010 et 2012. Les agréments préfectoraux, plus accessibles, ont été accordés à 1167 communes (qui comptent pour près de 10% de la population nationale) sur la période 2013-2017.

Figure 4. Montants des aides fiscales à l'investissement locatif selon leurs périmètres géographiques d'application (2003-2019).



Sources : Annexes au projet de loi de finance, tomes 2, « voies et moyens ». Champs : France entière, dispositifs Périssol, Robien, Besson, Borloo, Scellier, Duflot et Pinel. Traitement : auteur. Lecture : en 2019, la défiscalisation des revenus locatifs des ménages représente environ 2,14 milliards d'euros, dont 0,75 milliards concernent des aides restreintes aux zones A et B1 et 1,06 milliards des aides restreintes aux zones A, B1 et B2.

Tableau 3. Populations des communes éligibles aux « Robien », « Scellier », « Duflot » et « Pinel » (2005-2018).

Année	2003 - 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dispositifs en place	Robien / Borloo	Scellier				Duflot	Pinel				
Part des communes éligibles	100%	15,1%	15,1%	15,1%	15,1%	8,5%	7,9%	8,6%	8,9%	9,0%	6,4%
Part de la population résidant dans des communes éligibles	100%	62,4%	62,4%	62,8%	62,8%	54,3%	57,5%	59,8%	60,4%	60,8%	47,3%

Sources : Journal officiel, INSEE. Champs : France entière. Traitement : auteur.

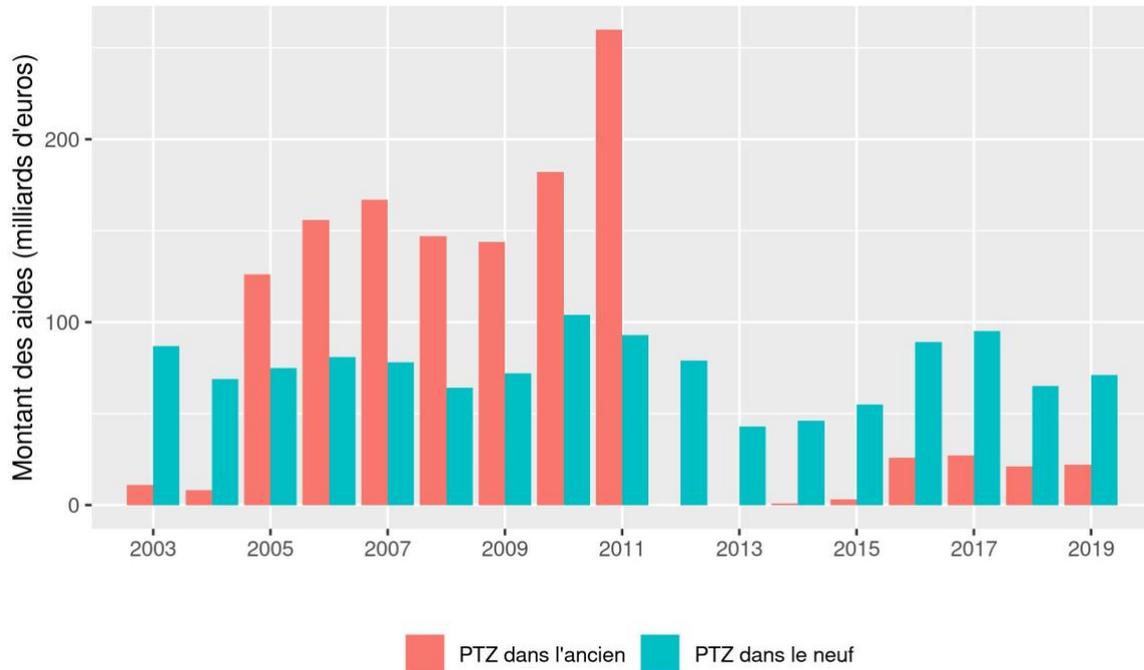
3.2. La relégation financière et géographique des aides à l'accession sociale et dans l'ancien

Le PTZ dans l'ancien et les APL accession ont suivi une trajectoire symétrique et inversée à celle des aides Pinel. Ces deux dispositifs sont à la fois réduits dans leur budget global et circonscrits aux zones du territoire identifiées comme non tendues. Leur cas témoigne ainsi d'une relégation à la fois financière et géographique des aides à l'accession sociale et dans le secteur ancien qui constitue le reflet inversé de la concentration des aides à l'investissement locatif dans les zones tendues.

Instauré en 2005, le PTZ dans l'ancien a été supprimé en 2011 puis rétabli sous des conditions plus restrictives l'année suivante avant d'être limité aux zones B2 et C à partir du 1^{er} janvier 2018. Ce recentrage accompagne un effondrement du nombre de PTZ dans l'ancien au cours des années 2010 (Figure 5). Cette diminution affecte plus nettement encore les départements qui abritent des métropoles que le reste du territoire¹¹ (Figure 6).

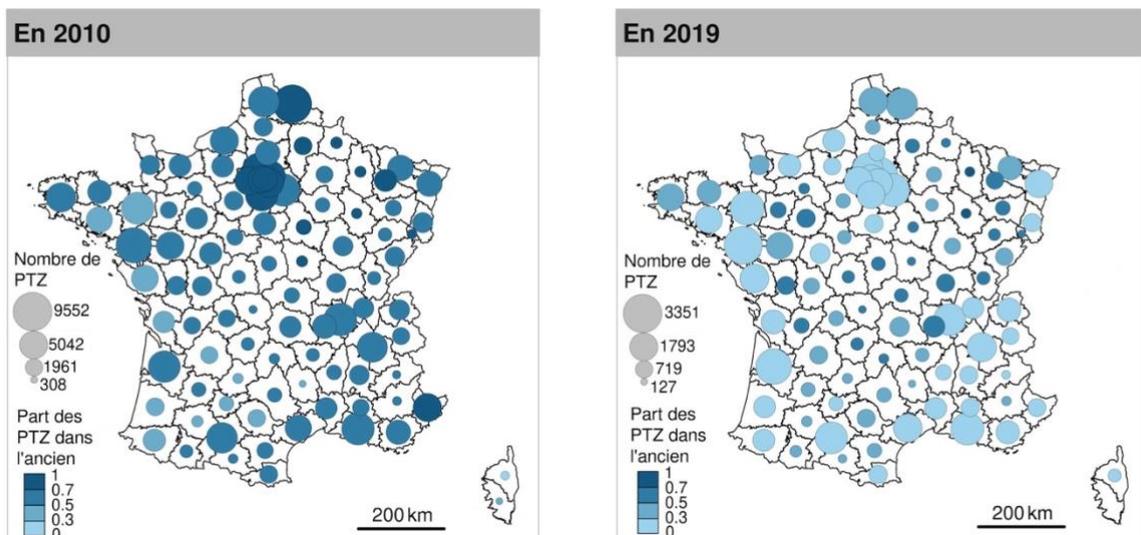
¹¹ La base de données sur les PTZ proposée par le Ministère de la Cohésion des territoires donne comme seule référence géographique le département dans lequel le bien a été acquis.

Figure 5. PTZ accordés selon le secteur (2003-2019).



Source : Ministère de la Cohésion des territoires. Champ : France entière. Traitement : auteur.

Figure 6. Répartition géographique des PTZ dans l'ancien et le neuf en 2010 et 2019.



Source : Ministère de la Cohésion des territoires. Traitement : auteur. Note : à des fins de lisibilité, les abaques ne sont pas similaires pour les deux cartes.

La limitation des PTZ aux zones non tendues a accompagné une suppression de l'APL accession dans les zones 1 et 2 du zonage 1/2/3 au 1^{er} janvier 2018. Cette réforme limite de fait les possibilités des ménages les plus modestes d'investir dans les zones où se réalisent les plus fortes plus-values immobilières. Le cas francilien est à cet égard particulièrement net : les zones restées éligibles au PTZ dans l'ancien ainsi qu'à l'APL accession correspondent aux secteurs où l'inflation des prix immobiliers est la plus faible de l'ensemble de la région (Le Goix et al., 2019), donc où les perspectives de gains à la revente sont les plus réduites. Le fléchage géographique des aides d'État renforce donc leur sélectivité sociale dans le sens d'un soutien accru à l'accumulation des ménages aisés au détriment des plus modestes.

Les zonages d'État produisent donc une segmentation du territoire français sur le critère du degré de contribution à l'accumulation patrimoniale immobilière des ménages. Cette sélectivité spatiale biface inscrit dans l'espace une distinction entre les investissements immobiliers selon leur logique économique. Les investissements guidés par la recherche de profit (revenus locatifs et éventuelle plus-value à la revente) sont canalisés vers les zones identifiées comme les plus tendues, c'est-à-dire les moins exposées aux risques d'insuffisance de la demande. Ces territoires deviennent particulièrement propices au développement, par les ménages aisés principalement, d'un usage marchand voire capitaliste de l'immobilier résidentiel, au sens de tourné vers ses valeurs d'échange et locative (Theurillat et al., 2014). À l'inverse, le soutien de l'État à l'accession sociale et dans l'ancien se restreint aux zones considérées comme les moins tendues. Réduire, *via* le ciblage géographique des aides, les possibilités de plus-value pour ces investissements, contribue à les construire comme des formes d'accumulation faiblement rentables, d'abord orientées vers la valeur d'usage de l'immobilier.

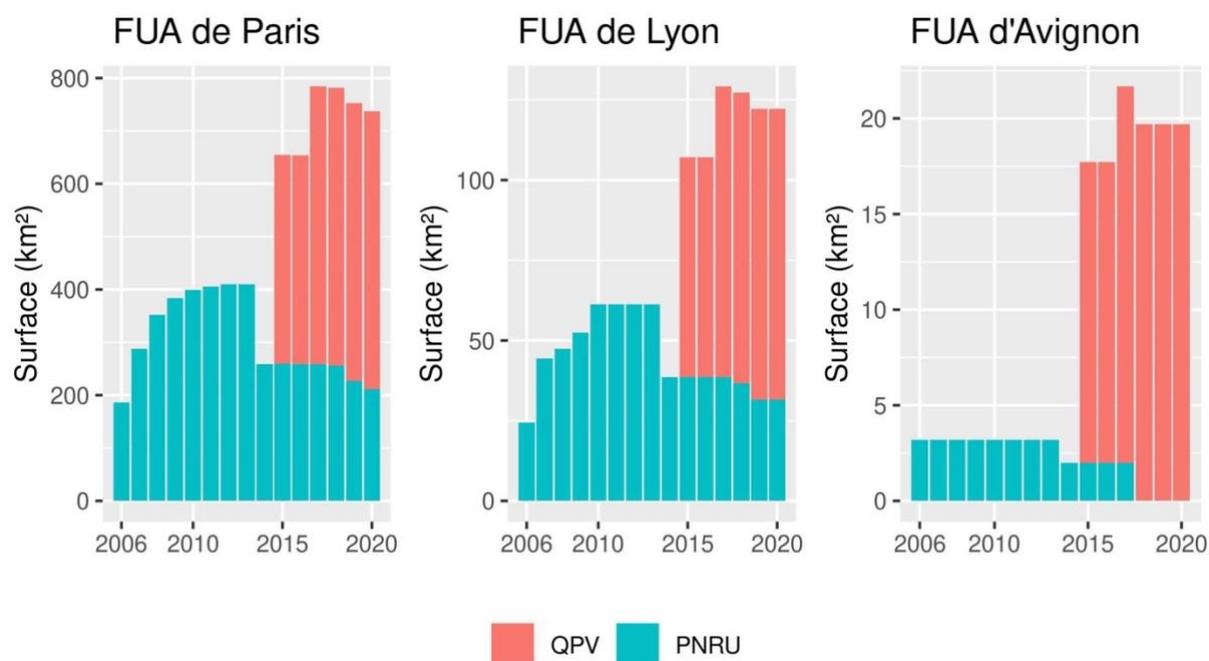
3.3. L'extension géographique des aides contractuelles : le succès du « sur-mesure » ?

Les dispositifs les plus récents parmi ceux étudiés (TVA ANRU et Denormandie) sont adossés à des périmètres propres définis de façon contractuelle. Tout en renforçant globalement la segmentation du territoire selon les opportunités d'accumulation immobilière patrimoniale, leur progressive extension géographique appuie l'hypothèse d'une « *customization* » des politiques publiques d'aide à l'investissement immobilier (Brenner, 2004). L'expression renvoie à l'adaptation croissante des programmes publics aux spécificités de chaque territoire (caractéristique des « *locational policies* »), par opposition à

l'uniformisation géographique des aides au temps du keynésianisme spatial. Le poids budgétaire réduit des dispositifs concernés (environ 150 millions d'euros pour la TVA ANRU en 2017, 15 millions estimés pour le Denormandie pour 2021), et leur emprise spatiale restreinte, invitent néanmoins à nuancer la thèse d'une généralisation du « sur-mesure » dans les politiques territoriales.

Depuis leur apparition, les secteurs éligibles à la TVA ANRU se sont étendus en deux temps (Figure 7). L'extension de la période 2006-2013, pendant laquelle la TVA réduite est uniquement adossée aux périmètres de l'ANRU, est guidée par une sélectivité spatiale par projet. L'élargissement de la TVA ANRU aux QPV en 2014 découle en revanche d'une sélectivité administrée. Au sein de chaque période, les variations des périmètres tiennent d'une part au rythme de signature et de clôture des conventions ANRU, et d'autre part à des ajustements des dispositifs par les services de l'État (Tableau 4). Au maximum de leur extension géographique, en 2017, les secteurs éligibles à la TVA ANRU représentaient respectivement 3,3%, 2,1% et 1,0% des superficies totales des FUA de Paris, Lyon et Avignon. Non négligeables, ces proportions soulignent toutefois la précision du ciblage géographique de ces dispositifs, caractéristique du processus de « *customization* ». Elles organisent un soutien à l'accession à la propriété ciblé sur les ménages les plus modestes et sur des zones peu attractives pour les ménages-investisseurs (Delplanque, Guigou, 2015 ; Trouillard, Merlin, 2017). Cette sélectivité sur mesure par l'ANRU va donc dans le sens de la bipartition du territoire entre les zones propices aux investissements lucratifs par les ménages aisés et celles, moins favorables à de telles opérations, qui concentrent le soutien à l'accession, sociale en l'occurrence.

Figure 7. Évolution des surfaces éligibles à la TVA réduite depuis 2006.



Source : *Ministère de la Cohésion des territoires*. Traitement : auteur. Note : la surface indiquée pour chaque année correspond à la situation au 31 décembre.

Tableau 4. Évolution des périmètres géographiques d'éligibilité à la TVA ANRU.

<i>Période</i>	<i>Périmètre d'éligibilité</i>
<i>2006-2013</i>	PNRU + 500m
<i>2014</i>	PNRU + 300m
<i>2015-2016</i>	PNRU + 300m QPV + 300m
<i>2017-2022</i>	PNRU + 300m QPV seul + 300m QPV avec NPNRU + 500m

Traitement : auteur.

La mise en place du « Denormandie » étend la sélectivité spatiale par projet à la distribution des aides fiscales à l'investissement locatif. Il marque donc un retour, certes très modeste en termes budgétaires, du soutien de l'État aux investissements lucratifs hors des plus grands centres urbains. Son instauration fait suite aux prises de position de son instaurateur, Julien Denormandie, à l'encontre du zonage A/B/C et en faveur d'un ajustement des politiques du

logement aux spécificités locales¹². Le « Denormandie » soutient les investissements locatifs dans le secteur ancien dégradé de villes moyennes. Dans son cas, le recours à la modalité contractuelle a ainsi comme effet d'inclure dans les périmètres aidés des communes à demande locative faible exclues du « Pinel »¹³. Le « Denormandie » invite donc à nuancer l'idée d'une segmentation trop nette du territoire national en termes de soutien à l'accumulation des ménages. La multiplication des dispositifs et des périmètres sous-jacents alimente ainsi une forme de halo autour de cette bipartition globale.

¹² « Aujourd'hui, certains territoires sont classés par zones – A, A bis, B1, B2, C – mais ces outils ne permettent pas de mener une politique d'aménagement du territoire. [...] Le sens de l'histoire, c'est de territorialiser la politique du logement. » (Julien Denormandie, intervention à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 3 novembre 2017).

¹³ Ce potentiel danger des investissements locatifs en « Denormandie » est souligné par la presse spécialisée. Voir par exemple : Anne-Lise Defrance, « Défisiscalisation : Pinel ou Denormandie, le match », *Les Échos*, 25 octobre 2019 ; Anne-Sophie Vion, « Défisiscalisation : que vaut le nouveau dispositif Denormandie ? », *Les Échos*, 7 avril 2020.

Conclusion

L'étude des formes géographiques de la régulation a permis de montrer que le déploiement de l'asset-based welfare dans le secteur du logement français est soutenu par l'État sur un mode spatialement sélectif. La montée en importance du régime keynésien privatisé, identifiable à l'échelle de la France entière par l'accroissement tendanciel du soutien à l'investissement immobilier des ménages (Wijburg, 2019), s'applique aux territoires de façon géographiquement inégale. De manière croissante, les politiques publiques adossent en effet leurs aides dans ce domaine à un ensemble de périmètres et de zonages. Cette étude a ainsi identifié deux grandes modalités de sélectivité spatiale et mis en évidence leur relation avec différents usages du patrimoine immobilier par les ménages. La sélectivité administrée, établie par des prises de décision centralisées et fondée sur un zonage national construit par les services de l'État, revêt des formes distinctes selon qu'elle vise des usages locatifs de l'immobilier dont se saisissent principalement des ménages aisés (concentration dans les zones à forte demande locative), ou au contraire l'accession à la propriété sociale ou dans l'ancien (relégation vers les zones à plus faible demande). La sélectivité par projet, encore marginale, complète de façon ambiguë le ciblage par les zonages nationaux. D'un côté, les aides fiscales à l'accession dans les périmètres de rénovation urbaine subventionnent les investissements des ménages modestes dans des zones financièrement peu attractives. De l'autre, les aides à l'investissement locatif dans le secteur ancien dégradé atténuent la tendance à la concentration des investissements locatifs dans les zones à forte demande. Si, dans l'ensemble, la sélectivité spatiale de l'État appuie donc bien un « découpage de l'espace national au service de l'investissement immobilier » (Aveline-Dubach, 2013, p.41), les délimitations exactes de celui-ci demeurent relativement floues, du fait en partie de la multiplication des périmètres d'éligibilité aux APIIRM.

Cette étude s'inscrit dans le sillage de travaux récents qui ont éclairé, pour d'autres contextes nationaux, la contribution de l'État à la reproduction des inégalités sociospatiales par le canal du logement (Arundel, Hochstenbach, 2020 ; Adkins et al., 2021). Les données analysées par T. Piketty (2013) mettent en évidence la place croissante qu'occupe, en France notamment, le patrimoine en général et l'immobilier en particulier dans les revenus. Pour les ménages, ce phénomène renforce le lien qui unit la localisation de leur logement et leurs possibilités d'enrichissement (Le Goix et al., 2021). Dans le cas français, ce lien semble devoir être

consolidé par la façon dont la sélectivité spatiale du keynésianisme privatisé affecte la distribution géographique des gains associés à l'accumulation patrimoniale immobilière. En concentrant le soutien aux investissements locatifs orientés vers la rentabilité dans les zones les moins abordables, l'État soutient indirectement l'enrichissement par le patrimoine immobilier des ménages les plus aisés tout en renforçant la divergence entre les sous-marchés locaux. Cette conclusion pourrait, par la suite, être approfondie par une étude de la sélectivité réelle, c'est-à-dire de l'influence des politiques publiques géographiquement ciblées sur la localisation effective des investissements immobiliers des ménages. Analyser la sélectivité réelle de l'État permettrait de qualifier plus finement l'articulation entre les formes géographiques de la régulation et celles du processus d'accumulation patrimoniale immobilière.

Remerciements

Ces travaux ont été réalisés dans le cadre de l'ANR PRC WIsDHoM (ANR-18-CE41-0004) - Wealth Inequalities and the Dynamics of Housing Market. Interpreting real-estate market-based regime of spatial inequalities (2019-2022). Ils sont tirés d'un mémoire de recherche mené sous la direction de Renaud Le Goix, professeur à l'Université de Paris, que je remercie. Je remercie également Guilhem Boulay, maître de conférences à l'Université d'Avignon, pour son accompagnement et ses conseils lors de la rédaction de cet article. Je remercie enfin les expert·e·s qui m'ont relu, à qui je dois en particulier le terme de « sélectivité formelle ».

Bibliographie

- Aalbers M. B., Christophers B., 2014. Centring Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society*, 31, 4, 373-394.
- Aalbers M. B., Fernandez R., Wijburg G., 2020. The Financialization of Real Estate. In: Mader P., Mertens D., Van der Zwan N. (dir.), *The Routledge International Handbook of Financialization*. Routledge, Abingdon.
- Adkins, L., Cooper, M., Konings, M., 2021. Class in the 21st century: Asset inflation and the new logic of inequality. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53, 4, 548-572.
- Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, 2019. *TVA à taux réduit en zones ANRU*. Rapport Habitat n°23, Marseille.
- Arundel, R., Hochstenbach, C., 2020. Divided access and the spatial polarization of housing wealth. *Urban Geography*, 41, 4, 497-523.
- Aveline-Dubach, N., 2017. L'articulation des marchés fonciers et immobiliers à l'heure de la financiarisation. *La revue foncière*, 19, 6-9.
- Aveline-Dubach N., 2013. Les capitaux financiers à l'assaut de l'espace chinois. *Perspectives chinoises*. 2013/2, 31-42.
- Aveline-Dubach, N., Le Corre, T., Denis, É., Napoléone, C., 2020. Les futurs du foncier : modes d'accumulation du capital, droit de propriété et production de la ville. In: Adisson, F., Barles, S., Blanc, N., Coutard, O., Frouillou, L., Rassat, F. (dir.), *Pour La Recherche Urbaine*. CNRS Éditions, Paris.
- Béal, V., 2015. Selective public policies: sustainability and neoliberal urban restructuring. *Environment & Urbanization*, 27, 1, 303-316.
- Bigorgne, M., Le Corre, T., 2021. Une tentative de financiarisation du logement en France. *Métropolitiques*, 25 mars 2021.
- Bosvieux J., 2011. Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait. *Regards croisés sur l'économie*, 9, 1, 162-171.

- Boulay G., 2019. Du financement de la ville à sa financiarisation : capitaux, régulation et espace urbain. *L'Information géographique*, 83, 2, 23-39.
- Boyer R., 2004. *Théorie de la régulation. 1. Les fondamentaux*. La Découverte, Paris.
- Boyer R., 2015. *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation des crises*. La Découverte, Paris.
- Brenner N., 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press, Oxford.
- Brenner N., Theodore N., 2005. Neoliberalism and the urban condition. *City*, 9, 1, 101-107.
- Brenner, N., Theodore, N., 2002. *Spaces of neoliberalism : urban restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell, Oxford.
- Calcoen F., Cornuel D., 2001. Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement. *Recherches et prévisions*, 64, 90-98.
- Chanteau J.-P., Tertre C., Nieddu M., Pecqueur B., 2002. Théorie de la régulation, secteurs et territoires : quels enjeux de recherche ? *Géographie Économie Société*, 4, 123-129.
- Christophers B., 2011. Revisiting the Urbanization of Capital. *Annals of the Association of American Geographers*, 101, 6, 1347-1364.
- Cour des comptes, 2012. Le logement social : les priorités géographiques. *Rapport public annuel 2012*, Paris.
- Cour des comptes, 2016. *Les aides de l'Etat à l'accession à la propriété*, Paris.
- Cour des comptes, 2019, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, Paris.
- Crouch, C., 2011. *The strange non-death of neoliberalism*. Polity, Cambridge.
- Crouch, C., 2009. Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime. *The British Journal of Politics & International Relations*, 11, 382-399.
- Delplanque M., Guigou B., 2014. *La TVA ANRU : marchés immobiliers locaux et diversification de l'offre*. Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France, Paris.
- Delplanque M., Guigou B., 2015. La "TVA ANRU": un outil fiscal pour quels objectifs ? *Métropolitiques*, 21 septembre 2015.

- Deniau F.-X., Bégassat L., Krieff D., Guillou A., Maréchal-Dereu C., Apers E., 2019. *Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*. IGF, CGEDD, Paris.
- Dewilde C., Ronald R., 2017. *Housing wealth and welfare*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Dijkstra, L., Poelman, H., Veneri, P., 2019. The EU-OECD definition of a functional urban area. *OECD Regional Development Working Papers*, 2019/11, OCDE, Paris.
- Doling J., Ronald R., 2010. Home ownership and asset-based welfare. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25, 2, 165-173.
- Driant J.-C., 2015. *Les politiques du logement en France*. La Documentation française, Paris.
- Driant J.-C., 2017. Les réformes du logement sous l'ère Macron : économies budgétaires ou changement de modèle ? *Métropolitiques*, 9 novembre 2017.
- Driant J.-C., Li M., 2012. The Ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System? *International Journal of Housing Policy*, 12, 1, 91-103.
- Effosse, S., 2009. L'enjeu économique de l'habitat collectif en France au temps des Trente Glorieuses. *Revue du Nord*, 381, 553-562.
- Epstein R., 2012. ANRU : mission accomplie ? In: Donzelot J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, Paris.
- Epstein R., 2015. La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'année sociologique*, 65, 2, 457-482.
- Fernandez R., Aalbers M. B., 2016. Financialization and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism. *Competition & Change*, 20, 2, 71-88.
- Genestier P., Jouve B., Boino P., 2008. L'aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme. *Métropoles*, 4.
- Gilly J.-P., Pecqueur B., 2002. La dimension locale de la régulation. In: Boyer R., Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*. La Découverte, Paris.
- Gilly, J.-P., Wallet, F., 2005. Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2005/2, 699-722.

- Gimat, M., Halbert, L., 2018. Le logement social contraint à la rentabilité. *Métropolitiques*, 12 juillet 2018.
- Gimat, M., Mondain, M., 2018. Concentrer la production de logements HLM dans les zones “tendues”. Implicites, opérationnalisation et réinterprétations d’un objectif politique. *CIST 2018 - Représenter les territoires / Representing territories*, 196-202.
- Gobillon L., Le Blanc D., 2005. Quelques effets économiques du prêt à taux zéro. *Économie et Statistique*, 381, 1, 63-89.
- Gottfried C., 2019. *Derrière le rideau baissé. Les politiques publiques de revitalisation des villes intermédiaires : pansement sur une tumeur ?* Mémoire de recherche, Conservatoire national des Arts et Métiers, Paris.
- Guerrini S., Schaefer J.-P., 2019. Tax incentives for households in favour of investment in rental housing in France. *Housing Finance International*, Winter, 18-23.
- Halbert, L., 2013. Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche. *EspacesTemps.net*, 9 juillet 2013.
- Harvey D., 1982. *The Limits to capital*. Blackwell, Oxford.
- Harvey D., 2005. *Spaces of Neoliberalization: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart.
- Jessop B., 1990. *State theory: putting the Capitalist state in its place*. Polity Press, Cambridge.
- Jones M., 1997. Spatial Selectivity of the State? The Regulationist Enigma and Local Struggles over Economic Governance. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 29, 5, 831-864.
- Juillard M., 2002. Régimes d’accumulation. In: Boyer R., Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation, l’état des savoirs*. La Découverte, Paris.
- Kamoun P., 2005. Financement du logement social et évolutions de ses missions. *Informations sociales*, 123, 3, 20-33.
- Kutz W., 2016. The Eurozone Crisis and Emerging-Market Expansion: Capital Switching and the Uneven Geographies of Spanish Urbanization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40, 6, 1075-1093.

- Lascoumes, P., Le Galès, P., 2007. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20, 1, 1-21.
- Le Brun P., 2021. Cartographier les aides publiques à l'investissement immobilier résidentiel en France (2003-2019). Document de travail de l'ANR PRC WIsDHoM.
- Le Goix R., Casanova-Enault L., Bonneval L., Le Corre T., Benites-Gambirazio E., Boulay G., et al., 2021, Housing (In)Equity and the Spatial Dynamics of Homeownership in France: A Research Agenda. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 112, 1, 62-80.
- Le Goix R., Giraud T., Cura R., Corre T. L., Migozzi J., 2019. Who sells to whom in the suburbs? Home price inflation and the dynamics of sellers and buyers in the metropolitan region of Paris, 1996-2012. *PLoS ONE*, 14, 3.
- Lipietz A., Benko G., 1998. From the regulation of space to the space of regulation. *Geo Journal*, 44, 4, 275-281.
- Madec P., Riffart C., 2016. Politique de la ville : le zonage comme outil d'identification de la fracture sociale. *Revue économique*, 67, 3, 443-462.
- Madoré F., 2004. Politique du logement et effets ségrégatifs. In: *Ségrégation sociale et habitat*. Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Ministère du Logement et de la Ville., 2008. *Évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif*. Paris.
- Montezuma, J., 2006. A Survey of Institutional Investors' Attitudes and Perceptions of Residential Property: The Swiss, Dutch and Swedish Cases. *Housing Studies*, 21, 6, 883-908.
- Omstedt M., 2016. Reinforcing unevenness: post-crisis geography and the spatial selectivity of the state. *Regional Studies, Regional Science*, 3, 1, 99-113.
- Peck J., 2001, Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes, *Progress in Human Geography*, 25, 3, 445-455.
- Peck J., Tickell A., 1995. The Social Regulation of Uneven Development: 'Regulatory Deficit', England's South East, and the Collapse of Thatcherism. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 27, 15-40.
- Piketty, T., 2013. *Le capital au XXI^e siècle*. Seuil, Paris.

Pinson G., 2009. *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po, Paris.

Pollard J., 2010a. Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement. *Sociologie du travail*, 52, 3, 323-339.

Pollard, J., 2010b. How the State is Handling the Property Crisis in France: A Perspective on Recent Government Measures. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34, 3, 686–692.

Pollard J., 2018. *L'État, le promoteur et le maire : la fabrication des politiques du logement*. Presses de Sciences Po, Paris.

Scellier F., Le Bouillonnet J.-Y., 2008. *Rapport D'Information sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif*. Assemblée nationale, Paris.

Theurillat T., Rérat P., Crevoisier O., 2014. Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires. *Géographie, économie, société*, 16, 2, 233-254.

Tickell A., Peck J. A., 1992. Accumulation, regulation and the geographies of post-Fordism: missing links in regulationist research. *Progress in Human Geography*, 16, 2, 190-218.

Trouillard E., Govers D., Janvier T., Yang L., Dumontier P., 2020. L'investissement privé dans le parc locatif : des expériences internationales inspirantes ? Note rapide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme, 871.

Trouillard E., Merlin T., 2017. TVA réduite et promotion privée : l'impact sur la construction de logements. Note rapide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme, 763.

Vergriete P., 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 de doctorat, Université Paris Est, Marne-la-Vallée.

Wijburg G., 2019. Privatised Keynesianism and the state-enhanced diversification of credit: the case of the French housing market. *International Journal of Housing Policy*, 19, 2, 143-164.

Wijburg, G., Aalbers, M.B., Heeg, S., 2018. The Financialisation of Rental Housing 2.0: Releasing Housing into the Privatised Mainstream of Capital Accumulation. *Antipode*, 50, 4, 1098-1119.

Zittoun, P., 2001. Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques. *Revue française de science politique*, 51, 5, 683-706.