

Concentrer la production de logements HLM dans les zones « tendues ». Implicites, opérationnalisation et réinterprétations d'un objectif politique

AUTEUR.E.S

Matthieu GIMAT, Marie MONDAIN

RÉSUMÉ

La politique du logement repose, en France, sur différentes « géographies prioritaires ». C'est le cas pour la production de logements locatifs sociaux neufs, qui doit être prioritairement réalisée depuis 2008 au sein de zones identifiées comme « tendues ». Le zonage utilisé pour ce faire jusqu'en 2014, dit zonage A/B/C, apprécie le déséquilibre entre offre et demande de logements. Dans un premier temps, nous étudions la distribution spatiale de la production HLM récente, et observons une hausse mesurée de la part de logements produits en zone « tendue ». Dans un second temps, nous nous intéressons à la mobilisation émergente des organismes HLM intervenant dans des zones non-prioritaires et à la façon dont ils se réfèrent au zonage A/B/C. Nous montrons qu'ils utilisent le fait qu'ils n'interviennent pas dans des zones « tendues » pour promouvoir une différenciation du soutien public à la production HLM à même de prendre en compte des besoins différenciés en matière d'habitat.

MOTS CLÉS

Zonage, « tension » immobilière, logement social, territoires prioritaires

ABSTRACT

In France, housing policy relies on many different area-based interventions. It is the case for social housing production: since 2008, new social dwellings must firstly be produced where housing markets are defined as “tight”. The zoning used to do so until 2014, called “zonage A/B/C”, defines areas as priority when an important gap between supply and demand exists. First, we examine the spatial distribution of recent social housing production and observe a limited increase of new social dwellings localised in “tight” housing markets. Then we observe the emerging mobilisation of social housing organisations based in non-priority areas and how they refer to the “zonage A/B/C”. We show that they use the fact that they are not defined as “tight” housing markets to promote a differentiation of State support that would be able to take into account their specific housing needs.

KEYWORDS

Zoning, Social housing, Area-based interventions, “Tight” housing market

1. LE ZONAGE SELON LA TENSION, UN DISPOSITIF DE PRIORISATION DE LA PRODUCTION HLM

La politique du logement repose, en France, sur différentes « géographies prioritaires ». De nombreux chercheurs se sont notamment intéressés aux zonages de la politique de la ville (Tissot, 2007 ; Epstein, 2013 ; Busquet, 2011) ou aux effets de l'article 55 de la loi SRU dans les communes considérées comme « déficitaires » en matière de logement social (Jaillet, 2011 ; Desage, 2012).

Nous proposons de nous concentrer sur une « géographie prioritaire » méconnue, qui se

superpose aux deux précédentes : elle consiste en l'identification de zones « tendues », c'est-à-dire de zones au sein desquelles il existerait un décalage important entre les besoins des ménages en logement et les logements qui y sont effectivement disponibles. Tout particulièrement depuis 2008, une injonction politique a été formulée à l'aide de cette catégorie par les gouvernements successifs : il serait nécessaire de faire en sorte que la production de logements locatifs sociaux neufs soit prioritairement réalisée au sein de ces zones « tendues ».

En nous appuyant sur des travaux concernant l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2004 ; Halpern *et al.*, 2014) et la territorialisation des politiques publiques (Hassenteufel, 1998 ; Antheaume & Giraut, 2005 ; Vanier, 2009 ; Desjardins, 2013), cette communication contribuera à la session thématique en apportant des éléments de réponse à deux ensembles de questions :

- Il s'agit, en premier lieu, de comprendre comment un enjeu politique peut être formulé dans des catégories spatiales, puis approprié par les acteurs chargés d'y répondre. Nous cherchons en conséquence à identifier les moyens grâce auxquels l'État a pu imposer aux acteurs du système de production HLM une priorisation de leurs interventions au sein de certains territoires.
- Il s'agit, en second lieu, de nous interroger sur le rôle des catégories spatiales dans la formulation de problèmes politiques. Nous évaluerons ce faisant la mesure dans laquelle le zonage par la « tension » a pu devenir le support d'une revendication politique pour les acteurs des territoires jugés « détendus ».

Afin d'apporter des réponses à ces questions, nous nous appuyons sur deux enquêtes de terrain, ainsi que sur le traitement de données statistiques produites par le ministère chargé du logement. La première enquête, réalisée entre 2012 et 2015 par Matthieu Gimat, a abouti à une centaine d'entretiens semi-directifs avec des acteurs locaux du système de production HLM dans deux agglomérations considérées comme « tendues », celles de Bordeaux (33) et du Val-de-Bièvre (94) et dans une agglomération considérée comme « détendue », celle de Boulogne-sur-Mer (62). La deuxième enquête, réalisée en 2016 et 2017 par Marie Mondain, comporte une vingtaine d'entretiens semi-directifs auprès de dirigeants des instances professionnelles représentatives nationales et régionales des organismes HLM et de dirigeants d'organismes HLM intervenant dans des zones considérées comme « détendues » (Manche, Orne, Yonne, Nièvre, Moselle, Allier, Aisne). Elle est complétée par l'analyse de documents relevant de la littérature « grise » (notes d'intention, études, comptes-rendus de journées professionnelles), produits ou commandités par les professionnels du logement social sur les problématiques spécifiques aux zones « détendues ».

2. L'IMPOSITION DE LA PRIORISATION PAR LE ZONAGE A/B/C

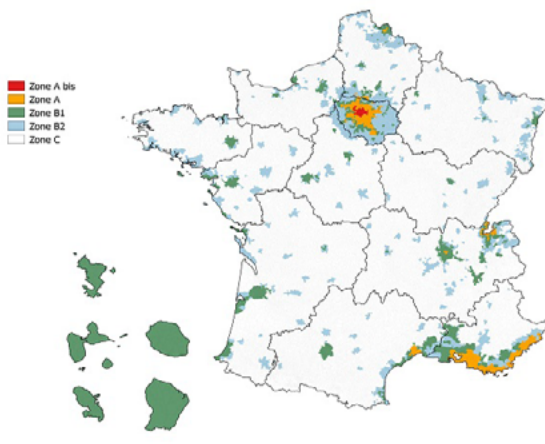
À la suite de l'élection de Sarkozy à la présidence de la République, la répartition spatiale des logements locatifs sociaux neufs est devenue plus explicitement un enjeu politique. Un ensemble de discours impose alors l'idée selon laquelle il est nécessaire de concentrer la production dans les agglomérations dont les marchés immobiliers sont « tendus », de façon à fluidifier les parcours résidentiels des ménages, voire à faire diminuer les prix immobiliers en augmentant l'offre de logements disponibles. Ces discours ont rencontré une audience importante, aussi bien dans l'opinion publique qu'au sein des élites techniques.

Afin de concrétiser cet objectif, plusieurs moyens sont mobilisés. Parmi ceux-ci, l'État a recours, principalement entre 2008 et 2014, à un zonage spécifique permettant de différencier

des niveaux de « tension » : le zonage A/B/C (fig. 1).

Le choix d'avoir recours à ce zonage est surprenant à deux titres. En premier lieu, un zonage spécifique au logement social préexiste : il s'agit du zonage dit I, II, III, utilisé depuis 1977 pour moduler notamment les aides personnelles au logement et les loyers plafonds. S'il représente l'avantage de prendre en compte les « écarts entre les loyers de marché et les revenus des personnes », l'administration considère néanmoins qu'il est trop sommaire et que sa mise à jour serait trop complexe (Cour des comptes, 2012 : 490). Le zonage A/B/C, pour sa part, a été utilisé à partir de 2003 pour différencier dans l'espace les conditions d'application du dispositif de défiscalisation dit « Robien », destiné à stimuler la production de logements locatifs privés. Il a été élaboré à partir du niveau des loyers locatifs privés et des transactions immobilières, puis ajusté pour répondre à différentes contraintes politiques. Le but était alors de « moduler la dépense fiscale » consentie par l'État, de façon à la concentrer dans les zones où les prix avaient le plus augmenté (Bosvieux, 2011 ; Vergriete, 2013). Malgré le fait qu'il prend peu en compte la situation de l'immobilier social, ce zonage est considéré comme pertinent pour répartir la production HLM parce qu'il permet l'identification de zones où il est nécessaire de faire baisser les prix locatifs et à l'achat par une offre plus abondante (Cour des comptes, 2012 : 492). Il distingue cinq zones géographiques, qui sont, de la plus à la moins « tendue », les zones Abis, A, B1, B2 et C.

Figure 1. Communes françaises selon le zonage A/B/C en 2014



Source : ministère chargé du logement, 2014, « Zonage A/B/C » [en ligne : www.cohesion-territoires.gouv.fr/un-nouveau-zonage-a-b-c-applicable-des-le-1er-octobre-2014-pour-certains-dispositifs]

Ce zonage géographique est décliné en plusieurs instruments opérationnels visant à imposer aux organismes HLM et aux collectivités territoriales un recentrage de la production de logements sociaux vers les zones Abis, A et B1, correspondant aux grandes agglomérations françaises :

– Les subventions consenties par l'État à chaque opération immobilière HLM sont d'abord ventilées en fonction du zonage : l'écart entre la subvention accordée par l'État dans une zone et celle qui est accordée dans une autre peut aller du simple au double. D'autres financeurs de

la production HLM s'alignent de plus sur cette pratique. Cela aboutit à complexifier la production de logements dans les zones les moins « tendues ».

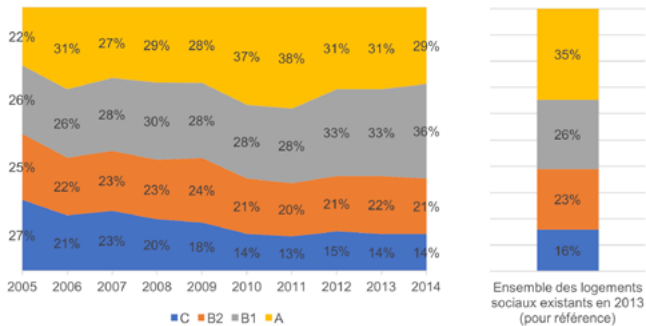
– L'État met ensuite en place un ensemble dense d'instruments visant à co-construire avec les collectivités territoriales et les organismes HLM une distribution dans l'espace des objectifs de production de logements sociaux et des autorisations administratives permettant de les réaliser. Le zonage A/B/C joue un rôle important dans ces échanges.

– Le zonage A/B/C est enfin utilisé comme dispositif de suivi de la dépense publique en faveur du logement : il constitue par exemple aussi bien un indicateur dans les rapports de performance des lois de finance qu'un élément pris en compte par les institutions chargées du contrôle des organismes HLM.

La communication sera dans un premier temps l'occasion d'explorer ces différentes façons de transcrire un objectif politique en un dispositif géographique, puis en une démarche opérationnelle. Elle permettra aussi d'évaluer la façon dont les analyses en termes d'instrumentation et de territorialisation de l'action publique éclairent les modalités de cette transcription.

Dans un deuxième temps, la communication permettra de questionner la mesure dans laquelle l'injonction à la concentration des logements locatifs sociaux neufs dans les zones « tendues » a effectivement transformé la géographie de la production. Des exemples dans les intercommunalités de Bordeaux et de Boulogne-sur-Mer seront mobilisés à cette étape. Nous montrerons qu'une concentration de la production HLM dans les zones Abis et A, soit les plus tendues, ne s'est pas produite, mais que les instruments mis en place ont surtout permis une diminution de la part de la zone C (fig. 2).

Figure 2. Répartition de la production de logements locatifs sociaux par zone A/B/C entre 2005 et 2014 (Gimat, 2017)



Sources : ministère chargé du logement, 2016, *Bilan 2015 des logements aidés*, p. 24 ; Insee, *Recensement de la population 2013*, paru le 18/10/2016

Si ce recentrage de la production HLM n'apparaît pas comme spectaculaire, nous mettrons en évidence le fait qu'il a cependant été l'occasion d'une réorganisation des acteurs du secteur HLM, et notamment des entreprises sociales pour l'habitat, les sociétés anonymes à but essentiellement non-lucratif qui assurent aujourd'hui la majorité de la production de logements locatifs sociaux. Celles-ci ont en effet été concernées par des processus de regroupement et de fusion visant notamment à étendre leurs périmètres d'intervention. Il est attendu d'elles qu'elles puissent ce faisant organiser des péréquations entre territoires, c'est-à-dire mobiliser

les ressources produites par les logements sociaux situés dans les zones « détendues » pour financer le développement de leur patrimoine dans les zones « tendues ». Cela aboutit à une situation dans laquelle, pour reprendre les termes d'une salariée du conseil départemental de la Gironde rencontrée en 2014, construire en zone C « n'est plus du tout dans la culture de nos opérateurs [locaux] ».

3. UN DISPOSITIF DÉTOURNÉ POUR DEMANDER UNE POLITIQUE DIFFÉRENCIÉE SELON LES TERRITOIRES

La priorisation de la production neuve à l'aide du zonage A/B/C, malgré ses effets mesurés, fait l'objet de critiques de la part des professionnels du logement social intervenant principalement dans les zones définies comme étant non prioritaires. Ceux-ci ont notamment interpellé, depuis les années 2010 et aux échelles locale aussi bien que nationale, les pouvoirs publics quant à l'absence de prise en compte des spécificités des zones non prioritaires dans la politique nationale du logement. La catégorie de zone « détendue », qu'ils mobilisent pour se rassembler, ne fait pas l'objet d'une définition précise et regroupe en fait des territoires connaissant des situations très diverses.

À travers leur mobilisation, les organismes HLM des zones « détendues » ont développé une vision critique du zonage selon la tension. Parmi les argumentaires exposés lors de journées professionnelles ou dans le cadre d'expertises, il est possible d'identifier deux types de critiques :

– D'une part, ces analyses reprennent une critique classique de l'outil de zonage (Offner, 2006), la contradiction entre l'objectif de lisibilité nationale du dispositif et sa capacité à décrire précisément les configurations locales. Conçu comme outil d'orientation des politiques publiques nationales, le zonage vise la comparaison entre des territoires hétérogènes. À l'exception d'écarts manifestes de tension, les communes d'une même intercommunalité sont classées dans la même catégorie de tension. Cependant, les périmètres des marchés immobiliers ne correspondent qu'imparfaitement à ceux des intercommunalités avec, notamment, des écarts entre la commune-centre et les communes alentour mais aussi des différences au sein d'une même commune. Cette réduction du marché immobilier à l'intercommunalité favorise la lisibilité du zonage à l'échelle nationale. À l'inverse, pour les acteurs locaux, le zonage A/B/C est perçu comme un classement trop approximatif des zones de tension immobilière et parfois peu opérationnel. Ces incohérences d'échelle sont aussi relevées dans les rapports d'évaluation des politiques publiques du logement (Cour des comptes, 2012 ; Delarue, 2013). Le décalage pour un même territoire entre la classification nationale et l'appréhension locale de la tension par rapport aux territoires voisins serait ainsi à l'origine d'effets d'aubaine, à même de déstabiliser des marchés locaux de l'habitat.

– D'autre part, les critiques mettent en exergue le décalage entre des indicateurs descriptifs d'une situation conjoncturelle et une politique ayant des effets structurels. En effet, la tension selon le zonage A/B/C, initialement conçu pour intervenir sur le parc privé, décrit un état de fait : le déséquilibre entre une offre et une demande de logements, en termes de volume mais aussi de prix. Cependant, la production du logement social repose sur un cycle d'investissement de long terme : une opération HLM implique un prêt d'une durée d'une quarantaine d'années, des exonérations fiscales sur une vingtaine d'années et un loyer récurrent. Elle suppose donc l'existence d'un besoin en logement social sur le long terme, généralement mesuré par des indicateurs structurels comme les perspectives de croissance démographique ou le taux de pauvreté.

Ainsi, des territoires où les besoins en logements sont importants n'apparaissent pas comme prioritaires du point de vue du zonage A/B/C. En premier lieu, celui-ci exclut ceux au sein

desquels la production de logements privés et publics est déjà forte. Il s'agit par exemple de territoires connaissant une forte croissance démographique et économique, où les pouvoirs publics locaux encouragent la production de logements, notamment sociaux (Bretagne). En deuxième lieu, cette approche n'intègre pas les territoires avec des besoins en logements sociaux structurels mais qui ne se traduisent pas par un fort déséquilibre entre offre et demande. Il s'agit de territoires avec une population aux revenus modestes importante (Bourgogne, Franche-Comté), voire avec une croissance démographique naturelle importante (Nord-Pas-de-Calais).

Cependant, même décriée, la catégorisation selon la tension conserve sa valeur normative pour les territoires non prioritaires. Il ne s'agit pas tant de contester l'allocation de moyens spécifiques aux zones tendues que de revendiquer l'existence de problématiques spécifiques aux zones « détendues », mal prises en compte par les politiques nationales du logement et qui nécessiteraient la mise en œuvre de règles et de financements singuliers. Ces revendications prennent principalement deux formes. D'une part, les professionnels demandent une adaptation des règlements nationaux pour tenir compte des spécificités des zones « détendues ». À titre d'exemple, des dérogations sont demandées à certaines mesures emblématiques du programme national de rénovation urbaine, comme la possibilité de démolir des logements sans avoir à les remplacer sur le même site par une offre locative sociale nouvelle. D'autre part, les professionnels revendiquent l'accroissement des possibilités d'adaptation réglementaire par les services déconcentrés de l'État quant à l'usage des financements pour la production HLM. Il s'agirait par exemple de permettre la fongibilité des aides à la pierre entre financement de la production neuve et de la démolition, ou de généraliser l'usage du pouvoir réglementaire local par l'expérimentation.

Nous montrons ainsi que le zonage selon la tension, originellement un outil de priorisation, se révèle aussi être un moyen de faire apparaître dans le débat public la nécessité d'une différenciation accrue de la politique nationale du logement en fonction des spécificités locales.

RÉFÉRENCES

- Antheaume B., Giraut F., 2005, *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD éd.
- Bosvieux J., 2011, « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, p. 162-171.
- Busquet G., 2011, « Spatial determinism and territorial public action in France: Challenges and evolutions », *Journal of Urban and Regional Analysis*, 3(1), p. 67-76.
- Cour des comptes, 2012, « Le logement social : les priorités géographiques », *Rapport public annuel*, Paris, p. 486-529.
- Delarue F., Le Comte A., Vergriete P., 2013, *Évaluation de la territorialisation des politiques du logement, rapport d'analyse*, Paris, Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- Desage F., 2012, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, 14(2), p. 197-226.
- Desjardins X., 2013, *Politiques du logement et territoires*, rapport de recherche, PUCA.
- Epstein R., 2013, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P., 2014, *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hassenteufel P., 1998, « "Think Social, Act Local". La territorialisation comme réponse à la crise de l'État providence », *Politiques et management public*, 16(3), p. 1-11.

Jaillet M.-C., 2011, « La mixité dans les politiques françaises du logement : une question "sensible" », in N. Houard (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, p. 343-360.

Lascoumes P., Le Galès P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Offner J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, vol. 56, p. 27-47.

Tissot S., 2007, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil.

Vanier M., 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, PUR.

Vergriete P., 2013, *La ville défiscalisée : 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.

LES AUTEUR.E.S

Matthieu Gimat

Université Paris 1 – Géographie-cités
matthieugimat@gmail.com

Marie Mondain

Université Paris 1 – Géographie-cités
m.mondain@foph.fr