



La territorialisation de la politique du logement

Pierre Madec

► To cite this version:

Pierre Madec. La territorialisation de la politique du logement : Un enjeu d'égalité. *Hérodote - Revue de géographie et de géopolitique*, 2018, 3 (170), pp.175 - 194. 10.3917/her.170.0175 . hal-03601779

HAL Id: hal-03601779

<https://sciencespo.hal.science/hal-03601779>

Submitted on 8 Mar 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.

La territorialisation de la politique du logement : un enjeu d'égalité

*Pierre Madec*¹

L'un des éléments fondamentaux de l'évolution de la question du logement au cours des vingt dernières années réside dans l'accroissement des disparités territoriales. Les écarts d'attractivité territoriale, reflétés notamment dans les évolutions différenciées des prix, sont des facteurs essentiels d'accroissement des inégalités territoriales. Jusqu'en 2008, les prix immobiliers ont doublé sur la quasi-totalité du territoire. De fait, si les écarts relatifs d'attractivité se sont maintenus, ceux en termes de niveau des prix immobiliers n'ont fait que s'accroître. La crise économique de 2008 a encore accentué ces phénomènes sous l'effet de la poursuite de la hausse des prix dans les métropoles à marché tendu et dans le Grand Paris, alors qu'ailleurs ils connaissaient un net tassement. Courant 2017, si l'on en croit les données fournies par les notaires, avec un budget de 200 000 euros, un ménage stéphanois pouvait acheter 222 m² dans l'ancien, alors qu'un nantais ou un toulousain ne pouvait acheter que 73 m², un lyonnais ou un bordelais, 56 m² et un parisien entre 28 m² et 16 m² selon qu'il souhaite résider dans le 19^e arrondissement ou 6^e arrondissement².

De tels écarts, disproportionnés par rapport à ceux des niveaux de revenu, dessinent les contours d'un territoire devenu de plus en plus profondément inégalitaire sur le critère de la capacité à constituer un patrimoine et à accéder à un cadre de vie adapté aux aspirations et à la diversité des compositions familiales. Ces disparités fortes sur les marchés, aux conséquences directes sur la capacité d'accès au logement des ménages, posent également la question du creusement

1. Membre de l'Observatoire français des conjonctures économiques, Sciences Po.

2. Voir J.-C. Driant et P. Madec, *Les Crises du logement*, PUF/La Vie des idées, Paris, 2018.

des inégalités patrimoniales et de leur transmission aux générations futures. La politique du logement et sa territorialisation ont un rôle majeur à jouer dans ces dynamiques. La politique du logement, à travers ses 42 milliards d'euros d'aides publiques versées annuellement, se doit non seulement de prendre en compte ces dynamiques diverses mais également de les combattre, notamment en ciblant correctement les aides vers les territoires en besoin. Problème : le zonage actuel de la politique du logement, souvent critiqué mais très peu étudié, ne semble pas à même de remplir ces objectifs.

Zonage et politique du logement : une histoire ancienne

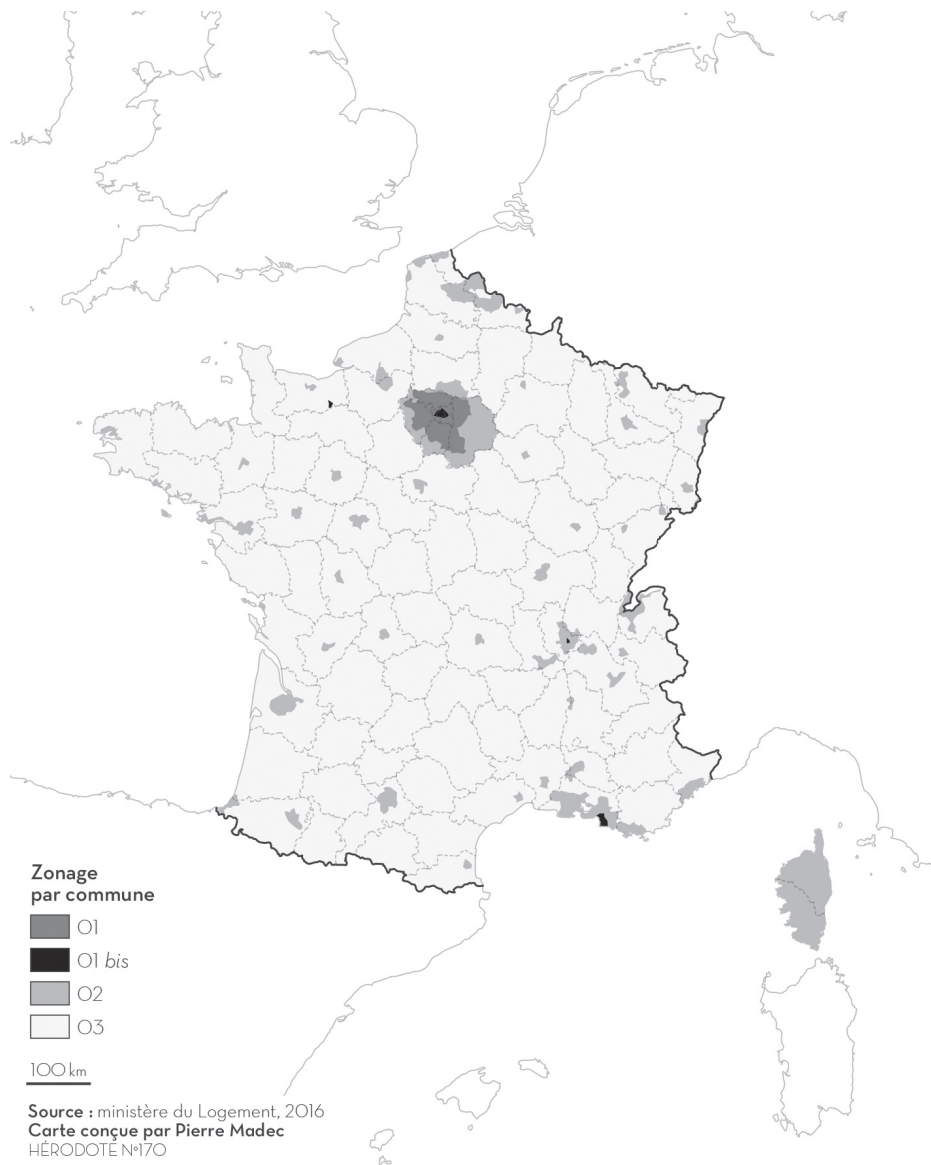
Depuis près de quarante ans, une grande partie des moyens affectés à la politique du logement (42 milliards d'euros en 2016) est territorialisée. En 1978, le zonage dit « 1/2/3 » a été instauré pour l'attribution des aides personnelles au logement (APL, ALS, ALF³). Pour la seule année 2016, le montant distribué en aides personnelles a dépassé les 18 milliards d'euros. Ce même zonage est également utilisé lors de la fixation des plafonds de loyer du logement social à l'adresse des ménages les plus modestes (PLAI, PLUS⁴). Ce découpage territorial repose intégralement sur un critère de taille démographique des agglomérations et a pour objectif de différencier le niveau des tensions locatives entre territoires (carte 1).

En 2003, la mise en place, dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien », d'un second zonage — « A/B/C » — avait lui pour objectif de recenser les territoires pour lesquels « l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix) ». Ce zonage, révisé en 2006, 2009 et 2014, s'appuie, selon sa définition officielle, « sur des critères statistiques liés aux dynamiques territoriales (évolution démographie, etc.), à la tension des marchés locaux et aux niveaux de loyers et de prix ». En 2016, le territoire national comptait ainsi cinq zones classées par niveau de tension décroissant de A *bis* (zone la plus tendue) à C (zone la plus détendue) (carte 2).

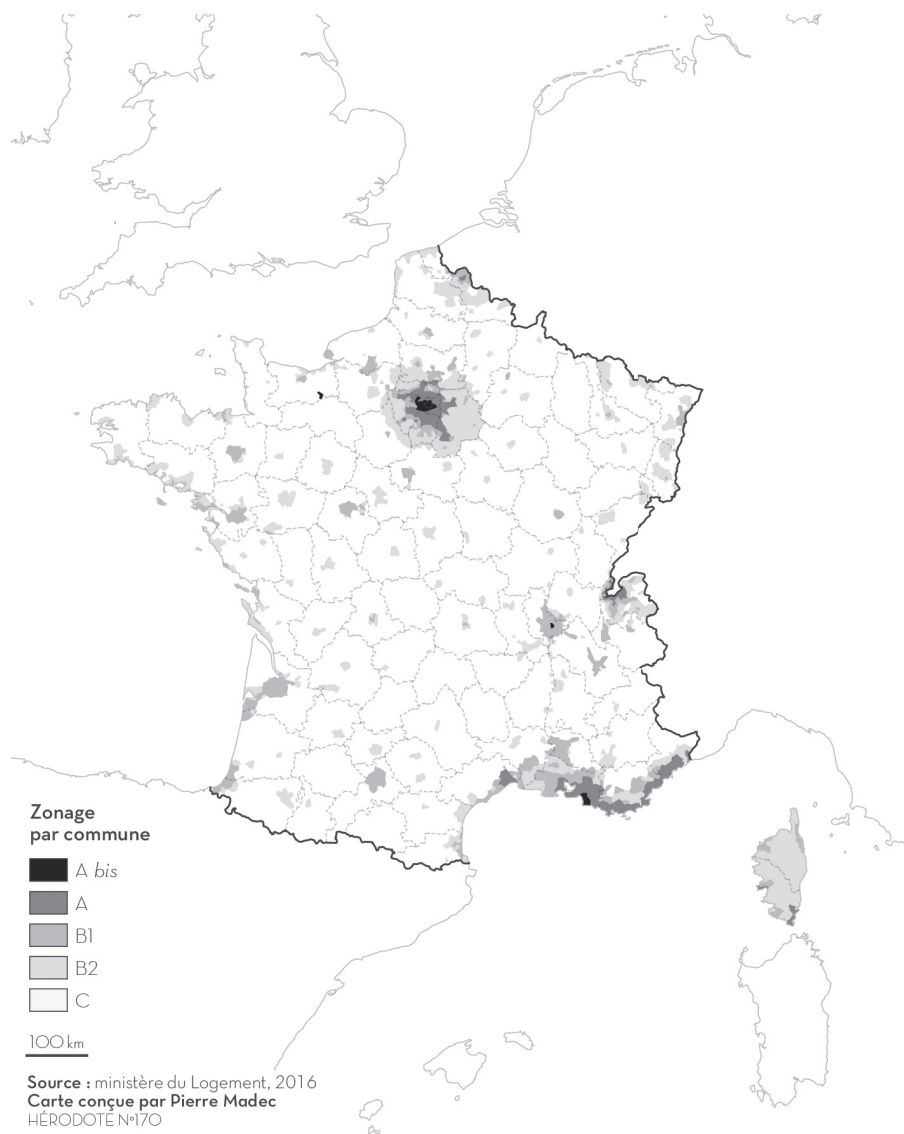
3. L'aide personnalisée au logement (APL) concerne uniquement le logement social ; l'allocation de logement familiale (ALF) est versée aux familles logées dans le logement privé ; l'allocation de logement sociale (ALS) est versée aux autres publics présentant des situations sociales particulières et logés dans le logement privé.

4. Les PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) sont réservés aux personnes en situation de grande précarité. Les PLUS (prêt locatif à usage social) correspondent aux HLM traditionnelles. Les PLS (prêt locatif social) et les PLI (prêt locatif intermédiaire), attribués aux familles dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir accéder aux locations HLM ordinaires, mais trop bas pour pouvoir se loger dans le secteur privé.

CARTE 1. – ZONAGE 1/2/3 DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT PAR COMMUNE EN 2016



CARTE 2. – ZONAGE A bis/A/B1/B2/C DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT
PAR COMMUNE EN 2016



La zone A *bis* comprend Paris et soixante-seize communes des Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise. La zone A comprend quant à elle l'agglomération de Paris (dont zone A *bis*), la Côte-d'Azur, la partie française de l'agglomération genevoise et certaines agglomérations ou communes où « les loyers et les prix des logements sont très élevés ». La zone B1 est composée de certaines grandes agglomérations « dont les loyers et le prix des logements sont élevés », d'une partie de la grande couronne parisienne non située en zone A *bis* ou A, de quelques villes chères et des départements d'outre-mer. La zone B2 accueille les villes centres de certaines grandes agglomérations, la grande couronne autour de Paris non située en zone A *bis*, A et B1, certaines communes « où les loyers et les prix des logements sont assez élevés » et les communes de Corse non situées en zones A ou B1. Enfin, le reste du territoire compose la zone C.

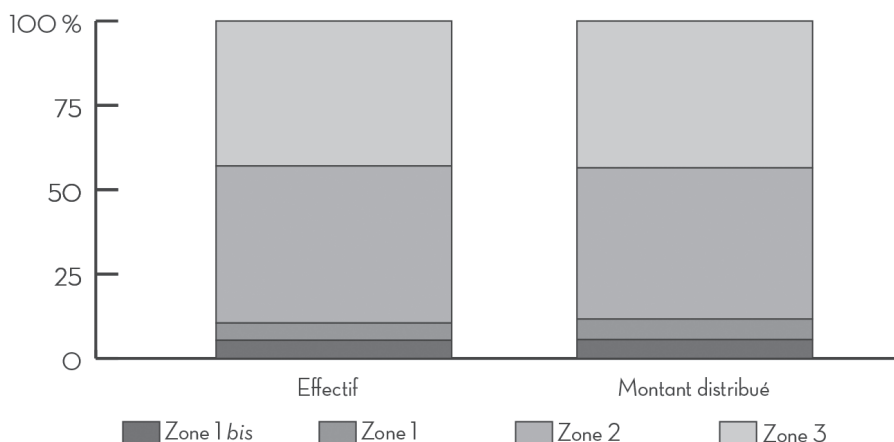
Ce découpage territorial vise à classer les communes françaises selon leurs besoins de construction et à orienter les aides à la production de logement vers les zones où l'offre de logement est insuffisante. Ainsi, les dispositifs d'investissement locatif pour les particuliers (Robien, Scellier, Pinel) mais également pour les investisseurs institutionnels (taux de TVA réduit à 10 %), les dispositifs d'investissement locatif dans les logements anciens nécessitant des travaux de rénovation (Borloo ancien), le prêt à taux zéro (PTZ), le prêt social de location-accession (PSLA), les prêts conventionnés, mais également les plafonds de ressources et plafonds de loyer du prêt locatif intermédiaire (PLI), les plafonds de loyer du PLS ou encore la taxe sur les loyers élevés des logements de petite surface en zone A et les dispositifs de mobilisation du foncier public sont pilotés sur la base du zonage « A/B/C », preuve de l'importance de ce zonage qui doit être examiné de près. Si l'on ne retient que les seuls dispositifs ayant une incidence budgétaire, ce sont ainsi près de 5 milliards d'euros qui, en 2016, étaient alloués au titre des aides dites « à la pierre », selon l'appartenance d'un territoire à une zone ou à une autre. Globalement, ce sont donc plus de la moitié des 40 milliards d'aides publiques au logement qui sont alloués à l'un de ces zonages. C'est pourquoi, la question de leur capacité à prendre en compte les hétérogénéités des situations de logement dans ces territoires se pose.

Des aides publiques au logement mal orientées

Avant d'interroger la pertinence des zonages actuels, il semble indispensable d'établir dans quelle mesure ces derniers permettent d'orienter convenablement les aides publiques vers les territoires où le marché immobilier est le plus tendu. Il s'avère que l'analyse territoriale des différents dispositifs d'aides révèle leur dilution entre les différentes zones.

À titre d'exemple, le prêt à taux zéro (PTZ), dispositif visant à mieux rendre solvables les ménages primo-accédants, est régi par le zonage « A/B/C ». Les évaluations annuelles de la Société de gestion des financements et de la garantie à l'accession sociale à la propriété permettent d'étudier vers quels territoires sont adressées ces aides. Sur la période 2014-2015, 105 700 prêts ont été accordés sur l'ensemble du territoire national. 52 % des PTZ distribués au cours de ces deux années l'ont été au sein de territoires considérés comme relativement peu tendus (hors zones A et B1), en revanche 66 % des montants de PTZ distribués l'ont été pour les zones A et B1, néanmoins plus de 1,5 milliards d'euros de prêts aidés ont été distribués aux zones B2 et C (graphique 2).

GRAPHIQUE 1. – NOMBRE ET MONTANT DE PTZ DISTRIBUÉS
EN 2014 ET 2015 PAR ZONE



Sources : enquête nationale logement, Insee, 2013
Graphique conçu par Pierre Madec
HÉRODOTE N°170

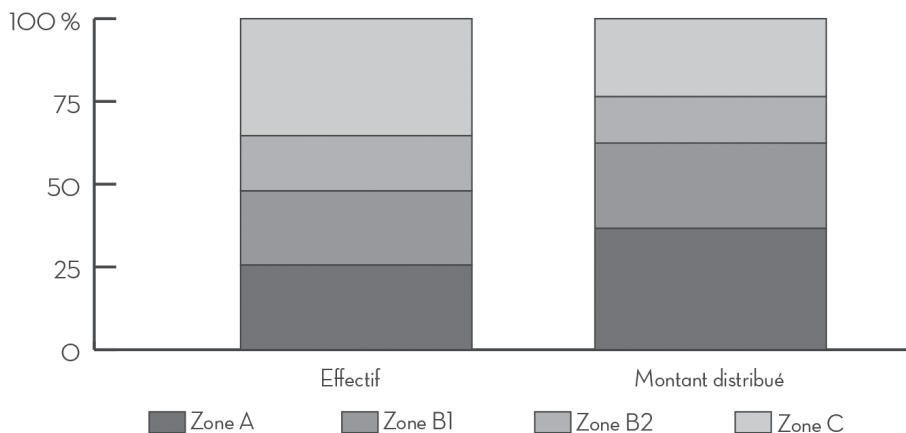
Si cette distribution par zone des dispositifs publics est complexe à établir de façon exhaustive, il semble à première vue que le zonage ne parvienne pas à orienter correctement les aides à l'accession et à la construction, vers les zones les plus en difficulté. C'est tout du moins le cas pour le PTZ mais également

pour les aides personnelles au logement, régies par le zonage « 1/2/3 » et dont l'objectif affiché est de « de favoriser l'accès au logement des ménages modestes par la prise en charge d'une part de leurs dépenses de logement ».

Construits sur la base de la dernière enquête logement de l'Insee [ENL, 2013], les graphiques 3 et 4 présentent, par zone, d'une part, la proportion de locataires du parc privé bénéficiant d'une aide personnelle au logement et d'autre part, la ventilation des montants d'aides alloués. Les enseignements à tirer sont multiples. Tout d'abord, alors que l'on pourrait s'attendre à ce que la part des locataires aidés s'accroisse avec le niveau de tension, cela n'est pas le cas. Les zones les plus tendues (1 *bis* et 1), c'est-à-dire celles où le niveau des loyers est le plus élevé, sont celles comptant, proportionnellement, la part de ménages aidés la plus faible. Si l'existence d'un effet revenu est indéniable, les zones les plus chères étant habitées par les ménages les plus aisés, celui-ci pose question puisque les aides personnelles au logement ont justement pour objectif de combler en partie les différences de prix entre les territoires.

L'une des attentes de l'analyse des politiques territorialisées réside également dans le fait que les ménages des zones les plus tendues devraient être ceux percevant les montants d'aides publiques les plus importants. L'analyse des données nous indique que cet objectif n'est, là encore, pas totalement atteint. Si, pour de nombreuses raisons, les montants d'aides ne dépendent plus que marginalement de la variation des loyers, les écarts observés dans les montants alloués sont importants. Les zones 1 *bis* et 1 concentrent 12 % des montants alloués au titre des aides personnelles au logement aux locataires du parc privé et 11 % des allocataires de ce parc. Les zones 2 et 3 enregistrent quant à elle 89 % des bénéficiaires d'aides personnelles et 88 % des montants alloués. Clairement, le zonage ne permet pas d'allouer correctement les montants d'aides selon la priorisation arrêtée. Si cela vient en partie du mode de calcul intrinsèque des aides personnelles, la responsabilité du zonage est apparemment également engagée.

GRAPHIQUE 2. – NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET MONTANTS DISTRIBUÉS PAR ZONE



Sources : Société de gestion des financements et de la garantie à l'accession sociale, 2014-2015

Graphique conçu par Pierre Madec

HÉRODOTE N°170

Ainsi l'adéquation entre les dispositifs de la politique du logement et les zonages sur lesquels ils reposent, est loin d'être parfaite. En outre, ces zonages posent une autre question : sont-ils à même de prendre en compte correctement les hétérogénéités territoriales pour lesquels ils ont été fabriqués ?

Une « tension locale » difficile à mesurer

La tension territoriale en matière de logement résulte de l'inadéquation entre l'offre et la demande de logement. Une zone peut être considérée comme tendue lorsque la demande de logement est supérieure à l'offre, ce déséquilibre se traduisant par une augmentation des prix immobiliers. Malgré tout, arrêter les contours des zones en tension est rendu complexe compte tenu du caractère inobservable de la demande de logement. S'il existe, pour certains segments du parc, des indicateurs objectifs de quantification de la demande – c'est notamment le cas dans le parc social –, le déséquilibre offre/demande de logement ne se manifeste que trop souvent à travers la seule observation des prix immobiliers alors même que nombre de facteurs autres que ce déséquilibre peuvent impacter à la hausse ces derniers.

De la vacance à la mobilité résidentielle en passant par le dynamisme démographique ou l'attractivité économique des territoires, les indicateurs potentiels de tension sont nombreux. Si l'adéquation de l'offre et de la demande de logements est par nature inobservable, des indicateurs de la qualité de son ajustement existent.

En 2012, selon le recensement de la population, 2 573 000 de logements, soit 7,6 % du parc de logements, n'étaient occupés ni au titre de résidence principale ni au titre de résidence secondaire. Dans le même temps, selon les données de la Fondation Abbé Pierre, près de 900 000 ménages étaient dépourvus de logement personnel. De fait, ces observations vont dans le sens non pas d'un problème d'offre de logement au niveau national mais d'une inadéquation entre l'offre et la demande entre territoires. Ils sont néanmoins à relativiser dans un premier temps. En effet, ce niveau de vacance ne peut être analysé tel quel. Pour permettre à la fois la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc de logements, un niveau minimal de vacance est nécessaire. Cette vacance résiduelle correspond au niveau de vacance nécessaire et suffisant pour la relocation ou la revente des logements et ne saurait descendre sous un certain seuil quand bien même la demande est importante et théoriquement plus importante là où le marché immobilier est actif, c'est-à-dire où la mobilité résidentielle est forte. Hors effet des tensions, cette vacance concerne donc davantage les villes que les campagnes et davantage les villes centres que leur périphérie où la part des propriétaires est plus importante et donc les mutations moindres.

Outre cette vacance résiduelle, il existe une vacance pouvant être qualifiée de « structurelle » caractérisée par une durée plus longue et qui résulte de l'inadaptation d'une fraction du parc à la demande en logement (logements inconfortables, obsolètes ou dévalorisés). Elle concerne également les logements en cours de réhabilitation importante et de fait non proposés à la vente ou à la location ainsi que les logements en situation d'attente tels que ceux émanant des processus de succession par exemple. Si cette vacance peut à la marge être réduite en fluidifiant un certain nombre de transactions telles que celles afférentes à la succession, la vacance constituant le potentiel de mobilisation le plus important est celle émanant d'un choix économique des propriétaires. En effet, un certain nombre de logements sont disponibles mais font l'objet soit d'une rétention spéculative, soit d'un désintérêt économique (propriétaires à hauts revenus ou faible valeur économique du bien, pas de souhait d'entretien ou d'occupation du bien). Si mesurer cette vacance « mobilisable » est complexe, elle constitue un levier d'action de mobilisation du parc existant pour faire face à la pénurie de logements et les outils pour la mobiliser existent d'ores et déjà à travers notamment la taxe sur les logements vacants. Il est donc difficile de comparer les taux de vacance entre zones, car ils résultent de situations très hétérogènes. En revanche, l'analyse de l'évolution de la vacance au sein d'un territoire est à même d'apporter des informations intéressantes sur

les dynamiques à l'œuvre au sein de celui-ci. En théorie, hors effets de rétention spéculative, une hausse du nombre de logements vacants traduit une baisse de la tension sur le marché du logement et *vice versa*, une baisse du nombre de logements vacants traduit une hausse de la tension du marché du logement.

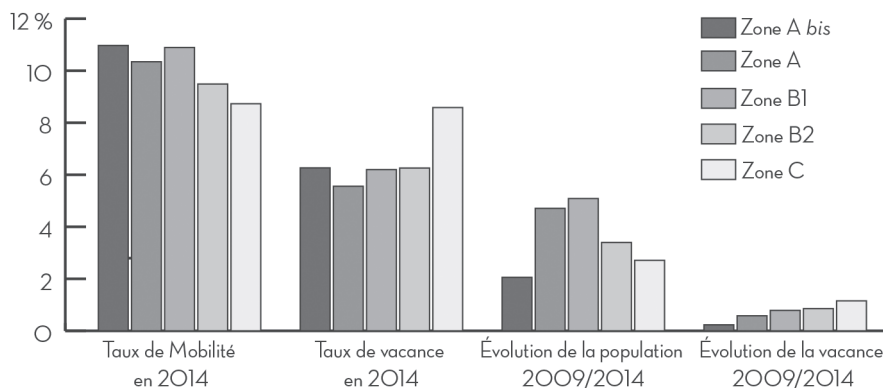
Par ailleurs, une moindre mobilité résidentielle peut résulter de l'existence d'une situation de tension localisée. En effet, dans les zones plus tendues, c'est-à-dire celles où il existe une pénurie d'offre de logements, les coûts de mutation, pour la plupart proportionnels aux coûts de l'immobilier, sont plus élevés freinant ainsi la mobilité des ménages désireux d'investir un nouveau logement. De même, la législation à l'œuvre dans le parc locatif privé protège fortement les locataires installés mais, jusqu'à l'instauration de la loi Alur, relativement mal les locataires mobiles qui subissaient jusqu'alors des augmentations de loyer importantes, les bailleurs ne pouvant faire croître significativement leur loyer qu'au moment de la signature d'un nouveau bail. Ainsi, entre les locataires présents depuis plus de dix ans dans un logement et un locataire venant d'emménager, les écarts de loyer sont parfois, pour un logement comparable, de plus de 40 %. De fait, dans les zones les plus tendues, la mobilité peut avoir un coût important. Néanmoins, si la mobilité résidentielle et son intensité peuvent être le fruit de l'existence d'une tension locale des marchés du logement, elles peuvent également en être l'un des facteurs explicatifs. En effet, une forte mobilité peut avoir un effet direct sur l'évolution des tensions locatives. Certes, les ménages libèrent des logements qui se retrouvent sur le marché pour d'autres candidats mais les phénomènes d'attractivité au sein de certains territoires bien spécifiques, liés au dynamisme économique ou universitaire, et la concentration urbaine, mettent les candidats à la recherche d'un logement locatif dans le parc privé directement en concurrence – engendrant immédiatement des phénomènes de file d'attente, ce qui exerce une pression à la hausse sur les loyers. De même, la hausse du nombre d'étudiants, fortement mobiles par nature et demandeurs de logement, rendus solvables entre autres par la généralisation dans la distribution des aides personnelles, dans un contexte de manque du nombre de logements étudiants, peut venir nourrir d'autant la demande locative.

Les évolutions démographiques et l'attractivité économique des territoires, deux dynamiques quantifiables à un niveau territorial fin, peuvent également constituer des indicateurs de tensions intéressants à étudier. Si l'accroissement du nombre de ménages sur un territoire va de pair avec un accroissement du nombre de résidences principales (par construction), comparer l'évolution de la population avec l'évolution du nombre de logements peut permettre de capter en partie le besoin en logements. De même, grâce aux données communales, il est possible de comparer le nombre d'emplois sur un territoire et l'évolution de celui-ci, avec le nombre d'actifs y résidant. Cet indicateur d'« attractivité » devrait constituer l'un des déterminants de l'évolution des prix immobiliers.

Le zonage actuel à l'épreuve des réalités territoriales

Une fois arrêtés les quelques indicateurs explicités précédemment, il convient de mettre à l'épreuve de ceux-ci les zonages actuels. Pour ce faire, deux éléments doivent être observés. En premier lieu, il s'agit d'analyser la capacité du zonage actuel à repérer les territoires en tension. En second lieu, il s'agit d'analyser l'homogénéité des communes qui le composent. Autrement dit, l'intuition voudrait que les communes appartenant à une même zone soient le plus semblables possible et qu'*a contrario* des communes appartenant à des zones distinctes soient dissemblables. Dans les faits, aucune de ces assertions ne semble vérifiée. Le graphique 3 présente, pour chacune des zones «A/B/C», la moyenne des indicateurs retenus⁵. Si, du fait notamment d'une part de propriétaires plus élevée, les zones B2 et C enregistrent un taux de mobilité moyen plus faible, ceux observés dans les zones A *bis*, A et B1 sont proches. Il en est de même concernant la vacance pour laquelle seule la zone C semble se distinguer par un taux de vacance élevé et en relativement forte augmentation. Concernant le dynamisme démographique, compte tenu de la contrainte foncière parisienne, ce dernier est particulièrement faible en zone A *bis*. Celui des zones A et B1 est une fois encore proche tout comme celui des zones B2 et C.

GRAPHIQUE 3. – INDICATEURS MOYENS PAR ZONE A/B/C



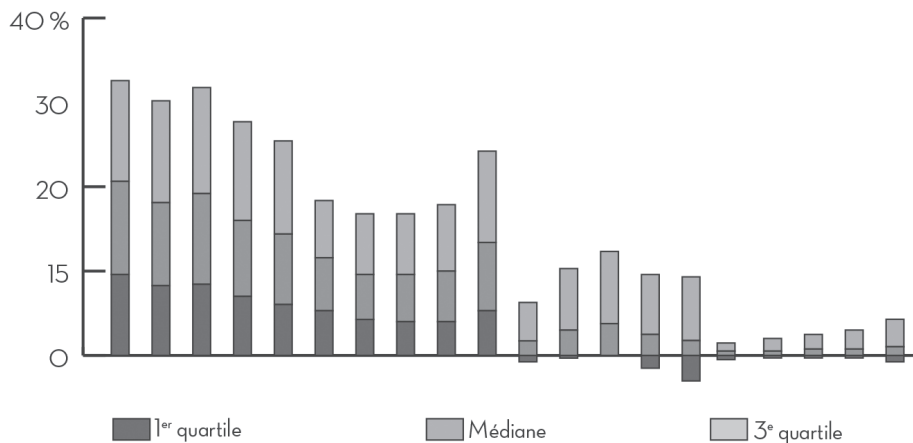
Sources : Insee, données localisées, calcul de l'auteur
 Graphique conçu par Pierre Madec
 HERODOTE N°170

5. Par souci de lisibilité, ne sont ici présentés que les résultats pour le «ABC». La même analyse a été menée pour le zonage «1/2/3» et les conclusions ne diffèrent qu'à la marge.

L'analyse de ces indicateurs sous la forme de moyenne pour chaque zone met en doute la capacité des zonages en place à identifier correctement les zones en tension, puisque, d'une zone à l'autre, il y a souvent peu de différences. Compte tenu des réserves émises précédemment, cette analyse ne peut cependant pas faire figure d'évaluation. Pour mesurer l'efficacité des zonages en place il convient d'illustrer, en plus de ces indicateurs moyens, la capacité des zonages à construire des zones « homogènes », chacune composée de territoires réellement semblables. Autrement dit, il s'agit de vérifier si les zonages en place minimisent bien la variance dite « intra-zone » tout en maximisant la variance « inter-zone » à partir des indicateurs retenus. Pour ce faire, nous classons, par zone, les communes en quartile selon les indicateurs retenus. Une fois encore, le zonage de la politique du logement ne semble pas très efficace.

À l'image des moyennes observées précédemment, les distributions des taux de mobilité semblent différencier deux groupes : les zones A *bis*, A, et B1 d'une part, et les zones B2 et C d'autre part. Mais le zonage A/B/C n'apparaît pas pertinent après une observation plus attentive de ces distributions des taux de mobilité (graphique 5). La zone B1, théoriquement intermédiaire entre les zones A et B2, est en fait nettement plus proche de la zone A *bis*. Il en est d'ailleurs de même à l'analyse des distributions de taux de vacance. En 2014, 25 % des communes de la zone A avaient un taux de mobilité inférieur à 8,4 %. La même année, 25 % des communes de la zone B1 (respectivement B2) avaient un taux de mobilité inférieur à 8,5 %. Concernant la vacance, le premier quartile des zones A et B1 se situait à un niveau comparable (4,2 %). Entre 2009 et 2014, alors que 75 % des communes de la zone A voyaient leur vacance s'accroître de moins de 1,4 %, les trois quarts des communes de la zone B1 voyaient celle-ci s'accroître de moins de 1,8 %.

GRAPHIQUE 4. – DISTRIBUTION DES INDICATEURS POUR LE ZONAGE « A/B/C »



Sources : Insee, données localisées, calcul de l'auteur
 Graphique conçu par Pierre Madec
 HÉRODOTE N°170

Si l'étude de l'évolution des indicateurs retenus relativise quelque peu les conclusions que l'on peut apporter, celle de la distribution de l'indicateur d'attractivité, calculé comme le rapport entre le nombre d'emplois dans la commune et le nombre d'actifs de 15 à 64 ans, laisse apparaître des convergences fortes entre nombre de communes de zones différentes. Ainsi, la part des communes ayant un indicateur d'attractivité inférieur à 0,36, c'est-à-dire ayant un nombre d'emplois sur la commune inférieur à 36 % du nombre d'actifs de la commune, était comparable en zones A et B1. Il était également comparable en zones B2 et C.

Un autre zonage est-il possible ?

En réalité, une partie de ces hétérogénéités est intrinsèque à la maille territoriale choisie : la commune. Afin de minimiser les effets de frontière entre communes, le législateur a fait le choix d'intégrer dans une même zone des communes aux caractéristiques diverses. Si l'analyse des tensions à un niveau communal fin est rendue possible pour partie grâce aux données communales de

l'Insee, cette échelle territoriale semble trop restreinte économiquement. Pour pallier cette critique, l'échelle géographique de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pourrait être envisagée, notamment du fait de la généralisation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) depuis l'entrée en vigueur de la loi Alur. Malgré tout, cette échelle ne permet pas de s'extraire suffisamment des critiques portées à l'échelon communal. Les débats et combats entourant la mise en place du Grand Paris notamment dans sa prérogative « logement » convainquent quant à la nécessité d'arrêter un niveau géographique d'analyse le plus apolitique possible.

Il semble que, pour ce faire, la moins mauvaise des solutions soit d'opter pour une échelle géographique originale mais économiquement cohérente : la zone d'emploi. Arrêtées par l'Insee, ces zones constituent « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

D'ordinaire utilisé pour les études locales du marché du travail, ce zonage a le mérite d'arrêter des frontières territoriales pertinentes permettant l'analyse en termes de « bassin de vie », concept basé sur les flux de déplacements domicile-travail des actifs observés lors du recensement. Depuis l'actualisation de 2010 le critère unique de construction des zones est celui des migrations communales alternantes domicile-travail (Observatoire des territoires). Cette échelle permet d'avoir un découpage assez fin pour permettre d'étudier des dynamiques locales et aussi de lisser la grande instabilité des indicateurs notamment en zone rurale. Cette instabilité étant due à la petite taille de certaines communes, qui ne permet pas de pondérer certains phénomènes locaux ou situation exceptionnelle. Enfin, la mise en place d'un zonage à l'échelle des zones d'emploi, défini statistiquement et régulièrement actualisé, permet de s'extraire des prérogatives politiques dont les débats entourant les réformes récentes des zonages actuels ont pu démontrer l'existence et l'impact fortement conservateur, les décideurs communaux étant, logiquement, très attachés à l'appartenance de leur commune à un zonage plus favorable. Une fois arrêtée l'échelle géographique d'analyse, il convient d'identifier les zones en tension. Si les indicateurs retenus ne permettent pas d'éclairer parfaitement les tensions des marchés locaux, leur analyse, au niveau des zones d'emploi peut permettre de fournir un éclairage nouveau sur le sujet.

Pour ce faire, nous agrégeons, dans un premier temps, les indicateurs retenus par zone d'emploi à partir des données communales de l'Insee. Pour les 322 zones d'emploi nous recalculons alors le dynamisme démographique, l'attractivité économique, la vacance et la mobilité résidentielle ainsi que leurs évolutions. Enfin, nous affectons à chaque commune la valeur de la modalité pour sa zone d'emploi.

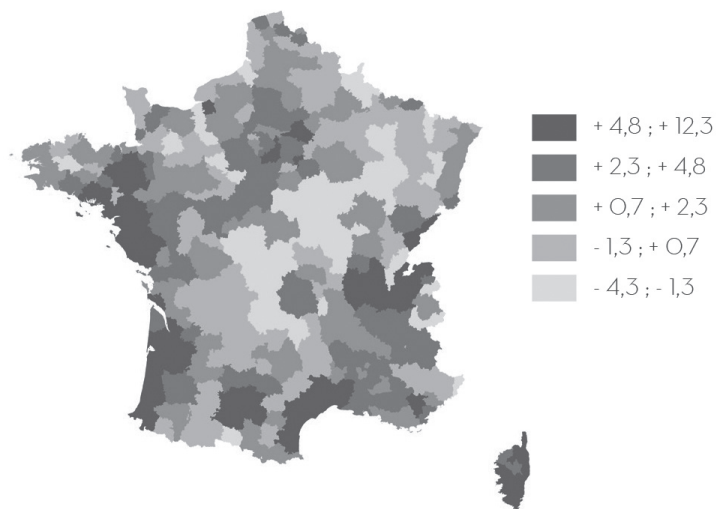
Afin de répondre aux critiques soulevées précédemment quant à la forte hétérogénéité au sein des zones, nous utilisons la méthode des « ruptures naturelles⁶ ». Celle-ci consiste à minimiser les variances intra-zone et à maximiser les variances inter-zone. Autrement dit, il s'agit que pour chaque zone les indicateurs soient les plus proches possible et qu'elles soient les plus éloignées possible des autres. Afin de rendre l'exercice plus lisible, et d'être cohérent avec le zonage actuel, nous distinguons pour chaque indicateur cinq zones (l'exercice peut être fait pour un nombre plus important de zones). Les cartes présentent les principaux résultats, les zones les plus en tension (selon l'indicateur retenu) étant les plus foncées.

Certaines zones semblent cumuler les problématiques : vacance faible et en baisse, mobilité résidentielle qui s'érode, attractivité et dynamisme démographique prononcés. Néanmoins, pour la grande majorité des territoires, le constat quant au niveau de tension n'est pas si net. En effet, certains territoires (le bassin genevois par exemple) subissent des tensions importantes en termes de vacance (qui y est très faible) mais celles-ci ne semblent pas avoir d'impact sur la mobilité résidentielle. La réciproque étant également vérifiée sur nombre d'autres zones d'emploi.

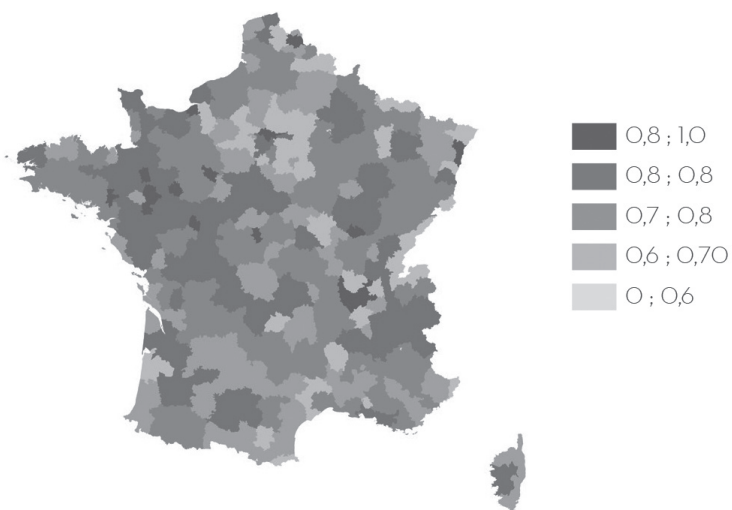
Si cette analyse confirme la difficulté de construire un zonage permettant de refléter correctement les dynamiques locales, l'échelle de la zone d'emploi, en plus d'avoir un sens statistique, permet d'apporter plus de cohérence au diagnostic. Bien qu'il faille à l'évidence approfondir l'analyse menée, cette courte étude met de nouveau en exergue les difficultés du zonage actuel à capter les zones en tension. Compte tenu des budgets en jeu et de l'importance de la politique du logement dans la lutte contre l'exclusion, une remise à plat globale de la politique menée depuis de nombreuses décennies semble indispensable.

6. George F. Jenks, « The data model concept in statistical mapping », *International Yearbook of Cartography*, n° 7, 1967, 186-190.

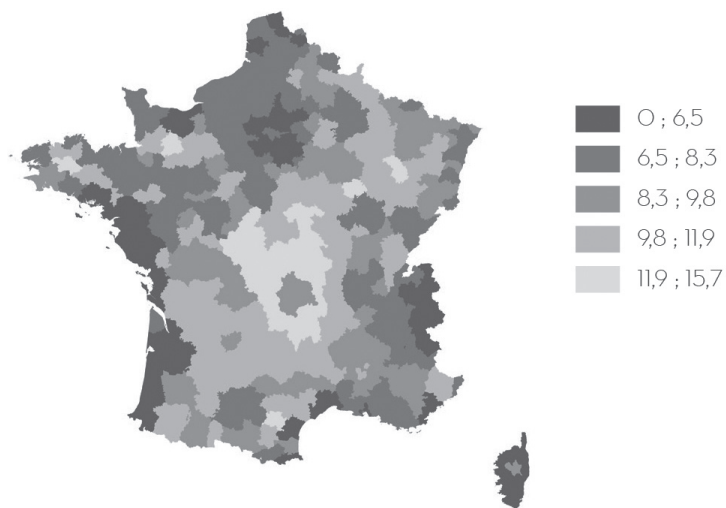
CARTE 3. – ÉVOLUTION DE LA POPULATION ENTRE 2009 ET 2014 (%)



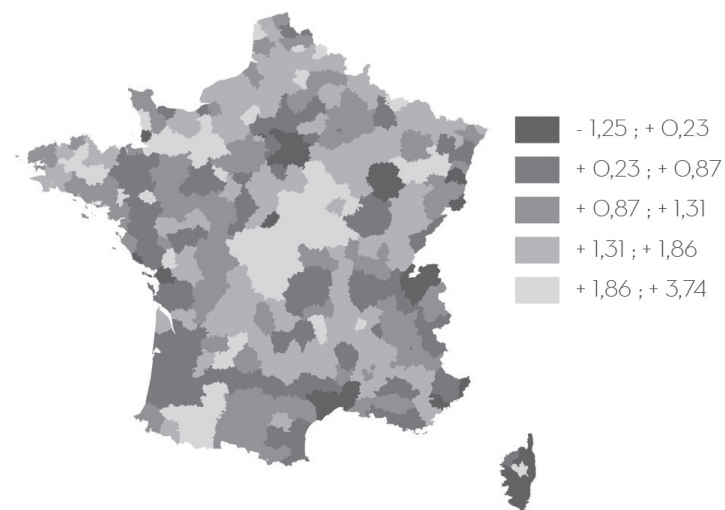
CARTE 4. – INDICATEUR D'ACTIVITÉ EN 2014



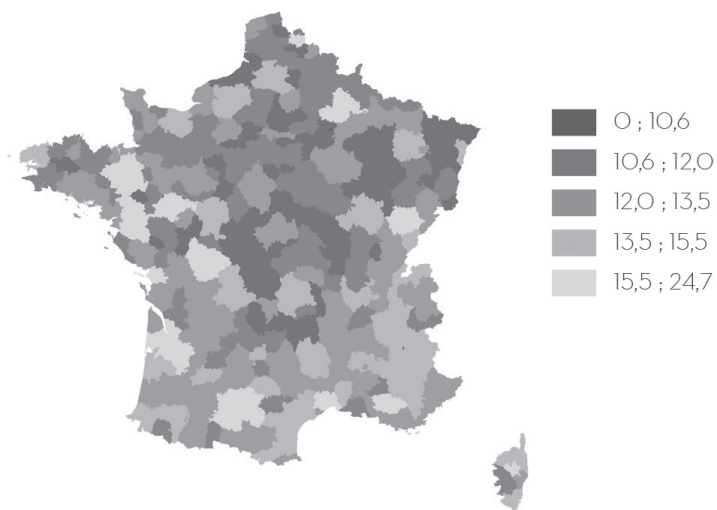
CARTE 5. – TAUX DE VACANCE EN 2014 (%)



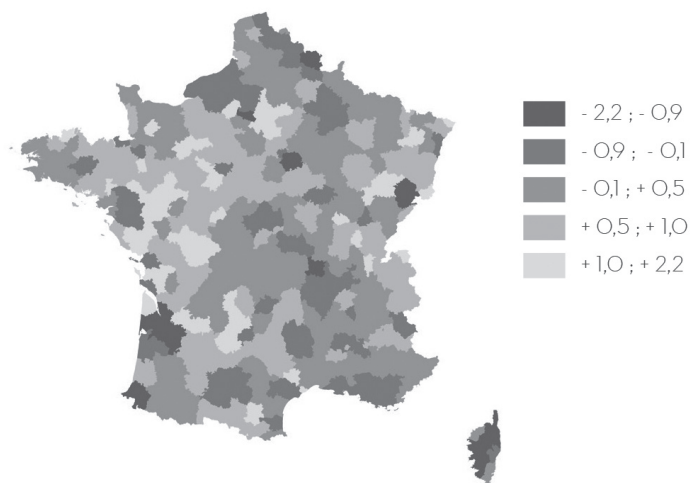
CARTE 6. – ÉVOLUTION DE LA VACANCE ENTRE 2009 ET 2014 (%)



CARTE 7. – MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE EN 2014 (%)



CARTE 8. – ÉVOLUTION DE LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE ENTRE 2009 ET 2014 (%)



Source : Insee, données localisées, calculs de l'auteur
 Carte conçue par Pierre Madec
 HÉRODOTE N°170

Conclusion

Nous l'avons vu, les disparités géographiques sont grandes au sein du territoire national. Logement cher, mobilité résidentielle en berne, accès au logement rendu de plus en plus compliqué par l'évolution des marchés du logement au niveau local, les symptômes sont nombreux d'une France non pas coupée en deux mais largement disloquée. Si l'illustration, aujourd'hui, de ces crises, est inquiétante, la projection des dynamiques à l'œuvre au cours des dix ou vingt prochaines années est alarmante et la question de la capacité des politiques publiques à enrayer ces phénomènes est centrale.

Au cours des dernières décennies, les pouvoirs publics ne sont pas parvenus à anticiper, puis à traiter, les maux qui traversent la France aujourd'hui. Les raisons de cet échec sont multiples. En premier lieu, l'interaction entre les politiques publiques nationales et les décisions politiques locales est en cause. La loi SRU illustre parfaitement ce constat d'une politique publique « territorialisée », même si le mot semble fort pour la loi SRU, soumise à l'acceptation ou la défiance des acteurs locaux, au final uniques décideurs en termes de construction ou plus largement d'aménagement du territoire. En second lieu, l'incapacité des pouvoirs publics à concevoir une politique du logement cohérente avec la politique de l'emploi ou de l'aménagement du territoire est criante. Les conséquences sur le front du logement des choix de développement économique opérés par l'État n'étant pour la plupart jamais anticipés. L'exemple récent du Grand Paris ou de la ligne à grande vitesse Paris-Bordeaux illustrant là aussi parfaitement les problématiques en jeu. Les investissements publics, quels qu'ils soient, ont des conséquences sur le marché du logement. L'ouverture d'une crèche ou d'une école, l'implantation d'une entreprise, ou le développement d'infrastructures de transport ont des conséquences sur la demande en logement d'un territoire. Si l'attractivité économique est un objectif largement partagé, ces répercussions devraient au moins être mises en débat.

Enfin, les pouvoirs publics ne possèdent pas aujourd'hui les outils de ciblage nécessaires à la bonne application d'une politique du logement efficace. L'affectation des 42 milliards d'euros d'aides publiques au logement est en grande partie régie par une dimension territoriale insuffisamment bien mesurée. Si le zonage de la politique du logement est nécessaire, comme nous avons tenté de le démontrer, ce dernier est aujourd'hui largement inefficace, tant à cause de la maille territoriale retenue (la commune) que de la composition des zones considérées, largement déconnectée des réalités locales des marchés.

Dans un contexte d'accroissement des inégalités territoriales, la refonte de la dimension territoriale de la politique du logement n'est malgré tout pas suffisante. Elle doit s'accompagner plus largement d'une réflexion sur la place de la

dimension territoriale dans l'ensemble des politiques liées de près ou de loin à la question du logement. L'interaction entre politique de l'emploi et politique du logement doit être rendue plus opérante. Les réalités des marchés doivent être mieux prises en compte. Dans un environnement propice à la remise en cause de l'efficacité de la dépense publique, les éléments soulevés ici devraient faire office d'évidence.