



HAL
open science

Les territoires détendus : nouvelle catégorie de la politique du logement social ?

Marie Mondain

► **To cite this version:**

Marie Mondain. Les territoires détendus : nouvelle catégorie de la politique du logement social?. 2018. halshs-03799974

HAL Id: halshs-03799974

<https://shs.hal.science/halshs-03799974v1>

Preprint submitted on 20 Jan 2023

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.

Les « territoires détendus », nouvelle catégorie de la politique du logement social ?

Marie MONDAIN

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

Une autre catégorie se superpose aux deux précédentes : le classement des communes selon l'ampleur du déséquilibre entre les besoins en logement des ménages et les logements effectivement disponibles. Depuis 1977¹ différents classements de communes se sont succédé à partir d'indicateurs pouvant être assimilés à des indicateurs de tension du marché immobilier (population, prix immobiliers, taux de vacance résidentielle, taux de suroccupation des logements, nombre de demandes en attente pour accéder au parc social, etc.). Le critère de tension est progressivement devenu très important dans la politique nationale, tout particulièrement depuis 2008, période à partir de laquelle il a été mobilisé pour concentrer la production de logements sociaux dans les zones « tendues » (Gimat, 2017). Depuis les années 2010, ce critère est aussi mobilisé par les organismes Hlm peu présents dans les zones « tendues » autour de la notion de « territoires détendus ». Ils mettent en évidence des contraintes spécifiques à l'exercice du métier de bailleur social dans ces territoires où l'offre de logements serait équivalente ou supérieure aux besoins en logement de la population et le nombre de logements sociaux vacants en augmentation. Cette catégorie de non-tension semble rapidement avoir été intégrée à l'action publique nationale avec, depuis 2016, une succession de mesures spécifiques aux « territoires détendus ».

Ce chapitre documente l'émergence de la catégorie de « territoires détendus » dans la politique du logement. Quels sont les « territoires détendus » et quelles sont leurs spécificités qui motivent la constitution d'une politique de logement spécifique ? Comment un enjeu gestionnaire classique du secteur Hlm – le traitement de la vacance – peut-il être reformulé à partir d'une catégorie spatiale ?

Les travaux de sciences politiques sur l'action publique décomposent la constitution des problèmes publics en une série d'opérations² : l'identification

¹ Date de création par le gouvernement d'un zonage en trois catégories du territoire selon les prix immobiliers et les loyers. Celui-ci sera repris en 1978 pour moduler le montant des aides au logement.

² Il s'agit bien d'une distinction analytique et non chronologique dans la constitution d'un problème public (Neveu, 2015). « La manière dont se télescopent ou non ces opérations est une question d'enquête empirique, non d'*a priori* théorique » (Neveu, 2015 ; p.17).

d'une situation considérée comme problématique, justiciable de la critique dans le débat public ; la construction d'un argumentaire pour constituer cette situation en problème ; la popularisation de ce problème dans l'espace public et auprès des pouvoirs publics ; et l'inscription au programme des politiques publiques (Neveu, 2015). Dans ce chapitre, trois opérations de la constitution des « zones tendues » en catégorie d'action publique sont analysées : le contexte transformant cette situation en problème pour les organismes Hlm en raison des évolutions de la politique nationale du logement depuis les années 2000, la définition d'un problème spécifiques aux « territoires tendus » par le mouvement Hlm³ à partir de l'analyse des documents produits ou commandités par ces instances professionnelles entre 2014 et 2017, et son inscription dans la politique nationale du logement à travers le recensement des dispositifs réglementaires et financiers établis à partir de la catégorie de « zones tendues » depuis 2013.

2004 – 2013, une politique nationale du logement tournée prioritairement vers les zones tendues

Les orientations données à la politique nationale du logement depuis les années 2000, tournées vers la résolution d'une « crise du logement », ont contribué à faire d'un problème structurel - les difficultés d'exercice des missions des organismes Hlm dans les marchés immobiliers caractérisés par une offre de logements plus importante que la demande et de nombreux logements vacants - une préoccupation relayée par les organisations professionnelles du logement social.

Résoudre la « crise du logement » prégnante dans les zones tendues

Depuis les années 2000 et de façon plus significative à partir de la présidence de N. Sarkozy (2007-2012), le constat d'une « crise du logement » s'impose dans le débat national. Si ce diagnostic avait déjà été posé dans les années 1950 lors de la reconstruction d'après-guerre ou dans les années 1980 lors de l'émergence de nouvelles formes de précarité (Driant, 2013), il repose dans sa forme contemporaine sur deux problèmes majeurs : la hausse continue des efforts financiers des ménages pour se loger dans un contexte inédit d'augmentation des prix immobiliers et la persistance de situations de mal-

³ Les organismes Hlm, sont regroupés par statut au sein de fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré : la Fédération des offices publics de l'habitat, la fédération des entreprises sociales de l'habitat qui regroupe les sociétés anonymes d'Hlm et les fondations d'Hlm, la fédération des coopératives d'Hlm et Procvivis, la fédération des SACICAP. Ces fédérations font partie d'une association nationale, l'Union Sociale pour l'Habitat, en charge de la représentation des organismes Hlm auprès des pouvoirs publics (CCH, art. L411-8). Dans ce chapitre, l'ensemble de ces organisations sont regroupées sous l'appellation « mouvement Hlm ».

logement. La politique nationale du logement social évolue, tant dans les modalités de production du logement que celles de gestion pour résorber cette crise du logement. Les formes prises par ces évolutions vont aboutir à concentrer l'attention publique et certains moyens réglementaires et financiers dans les territoires caractérisés par une forte tension sur le marché immobilier.

L'orientation productiviste des politiques du logement social est maintenue, avec la persistance d'objectifs annuels de production élevés. Cependant, les financements à la production de logements locatifs sociaux sont réorientés pour soutenir le développement de l'offre neuve en zones tendues. M. Gimat a ainsi montré comment le Ministère du logement a mobilisé le zonage A/B/C, conçu originellement pour moduler certaines dispositions des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif privé pour recentrer la production Hlm dans les zones tendues (Gimat, 2017). Ce zonage classe les communes à partir de critères relatifs à la taille des agglomérations, aux prix pratiqués et au dynamisme de leurs marchés immobiliers. Il distingue cinq zones géographiques, qui sont, de la plus forte à la plus faible tension, les zones A bis et A, parfois amalgamées, puis les zones B1, B2 et C4. Ce zonage est mobilisé dès 2006 pour évaluer la politique du logement national dans les lois de finances avec l'introduction de la répartition de la production neuve Hlm selon le zonage comme indicateur. A partir de 2009, la délivrance des agréments, c'est-à-dire des autorisations administratives nécessaires pour la production d'un logement social neuf, est priorisée selon ce zonage. Ce zonage n'est plus utilisé depuis 2011 mais la priorité impulsée à destination des zones tendues demeure⁵. Le zonage est aussi un outil de modulation de l'aide financière de l'Etat. A partir de 2008, les services déconcentrés de l'Etat sont incités à délivrer des subventions plus élevées dans les zones tendues. Cette priorisation devient obligatoire à partir de 2011 avec une subvention forfaitaire dégressive des zones tendues aux moins tendues.

Cette priorisation des aides à la pierre à destination des zones tendues s'exerce aussi par la redéfinition du mode de financement et des priorités de l'intervention sur le parc existant. Les aides à l'amélioration du parc existant représentaient 53 % des aides versées aux organismes Hlm dans les années 1990 (et respectivement 43% pour la production neuve et 4% pour l'acquisition de logements existants). Elles ne représentent plus que 26 % des aides sur la période 2007-2012 et 33 % sur la période 2013-2017⁶. Si leur

⁴ Entre 2009 et 2014, les zones A bis et A correspondent à l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur et la partie française de l'agglomération genevoise. La zone B1 regroupe les agglomérations de plus de 250 000 habitants, certaines villes chères et certaines îles, et la zone B2 comprend les communes aux franges de la zone B1 ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants qui ne font pas partie de la zone B2. La zone C concerne le reste du territoire métropolitain.

⁵ En 2012 et 2013, le Ministère s'appuie sur une partition du territoire en cinq groupes de tensions fondée sur les coûts de revient des opérations de logement social ; de 2014 à 2016, les quotas sont définis à partir des informations transmises par les préfets départementaux et de leur croisement avec l'objectif national de production.

⁶ Ministère de la cohésion des territoires, compte satellite du logement, 2019

montant reste stable, autour de 800 millions d'euros annuels⁷, à partir de 2008, ces aides se concentrent sur la réhabilitation des quartiers de la géographie prioritaire bénéficiant du programme national de rénovation urbaine. Hors de ce périmètre, les subventions sont remplacées par des prêts bonifiés de la Banque des Territoires et la mobilisation progressive de fonds européens, ciblant principalement la réhabilitation thermique. Cette priorisation à la production dans les zones tendues se retrouve également au sein du dispositif de péréquation financière entre organismes Hlm mis en place en 2013. Négocié entre l'Etat et l'USH, ce dispositif vise à transférer les capitaux des organismes Hlm qui investissent peu à ceux qui investissent fortement. Si la réhabilitation et les démolitions sont prises en compte au titre des investissements, ce dispositif favorise le développement de l'offre neuve en zones tendues pour lesquelles les aides sont les plus élevées⁸.

Si l'objectif de recentrage des aides à la pierre pour la production neuve et en priorité en zones tendues est explicite, les organismes Hlm des zones non tendues font également du renforcement du contrôle des attributions de logement social introduit par la mise en œuvre du droit au logement opposable en 2007 un élément de cette priorisation des politiques nationales du logement en faveur des zones tendues. La loi de 2007 relative au droit au logement opposable entérine le renforcement des mesures réglementaires pour assurer sa mise en œuvre effective. Une catégorie de ménages prioritaires pour accéder au parc social est créée. Elle rassemble des ménages sans logements, en sortie d'hébergement, logés dans un logement indigne ou en attente depuis longtemps d'un logement social. L'Etat a l'obligation de proposer un logement à ces ménages qu'il satisfait en mobilisant le parc locatif social. Une commission est créée dans chaque département pour traiter les demandes, des logements dans le parc social sont réservés pour répondre à ces demandes. Cette obligation ne concerne d'abord que le contingent de l'Etat puis s'étend au contingent d'Action Logement. Les organismes Hlm, à travers les commissions locales d'attribution, doivent s'assurer du respect de ces objectifs au sein de leurs attributions. Les organismes Hlm des zones non tendues contestent l'utilité de ces mesures dans leurs territoires où le nombre de locatifs sociaux disponibles serait suffisant pour gérer ces situations sans créer de dispositif réglementaire contraignant. Il semble en effet que « le Dalo [soit] donc d'abord une affaire francilienne » (Driant, 2017). En 2016, 87 % des recours étaient effectués dans 18 départements dont 59 % en Ile-de-France tandis que 53 départements ne

⁷ Idem.

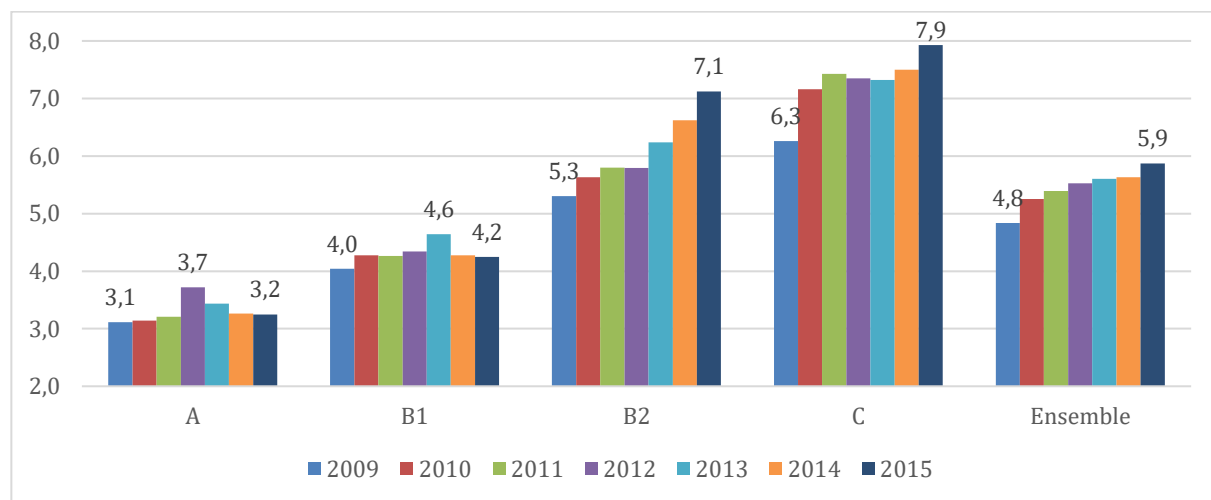
⁸ Chaque organisme Hlm contribue en fonction des loyers perçus, du nombre de logements et de la cotisation versée à la CGLLS. Il reçoit en fonction des investissements réalisés : 3 300€ par logement construit en zone 1 et 1bis, 1 300€ en zones 2 et 3, 5 % du montant des prêts à la réhabilitation (prêt à l'amélioration, éco-prêt) et 600€ par logement démoli en zones 2 et 3 hors opération de renouvellement urbain financée par l'ANRU.

recevaient que 2 % des recours⁹, montrant ainsi la concentration des problèmes d'accès au logement dans certains territoires.

L'augmentation du nombre de logements vacants dans les zones non tendues

Sur cette même période, le nombre de logements vacants dans le parc social augmente fortement dans les zones non tendues. A titre d'exemple, le taux de vacance moyen dans le patrimoine des offices publics de l'habitat augmente continuellement, de 4,8% en 2009 à 5,6% en 2015. La hausse de la vacance en début de période s'observe pour tous les offices publics de l'habitat indépendamment de la localisation de leur patrimoine. Cependant, cette hausse masque d'importantes disparités selon le zonage. Elle reste modérée et diminue à partir de 2013 dans les zones tendues. A l'inverse, le taux de vacance augmente fortement et de façon continue dans les zones détendues. Pour les offices publics de l'habitat dont le patrimoine est principalement situé en zone B2 ou C, les taux de vacance s'élèvent de respectivement 5,3 % et 6,3 % en début de période à 7,1 % et 7,9 % en 2015.

Figure 1 : Evolution du taux de vacance moyen des offices publics de l'habitat selon la zone de tension définie par le zonage ABC (en %) ¹⁰



Lecture : En 2009, le taux de vacance moyen des offices publics de l'habitat

⁹ Driant JC, 2017, *Le droit au logement opposable 10 ans après. Des principes à la mise en œuvre : des résultats et des doutes*, <https://politiquedulogement.com/2017/07/le-droit-au-logement-opposable-10-ans-apres-des-principes-a-la-mise-en-oeuvre-des-resultats-et-des-doutes/>

¹⁰ D'après les données financières de la FOPH disponibles pour 252 offices publics de l'habitat. Les huit offices publics de l'habitat dont le patrimoine se situait sur une diversité de zones n'ont pas été pris en compte dans le classement par zone de tension.

dont plus de 50 % du patrimoine se situe en zone A était de 3,1 %. En 2013 le taux de vacance moyen des offices publics de l'habitat dont plus de 50 % du patrimoine se situe en zone B1 était de 4,6 %.

Cette évolution interpelle les organismes Hlm. Le directeur de l'association régionale Hlm de Bourgogne décrit la hausse généralisée de la vacance locative et les difficultés de renouvellement des baux commerciaux comme les « signaux d'alerte » à l'origine de sa mobilisation pour la reconnaissance de difficultés propres aux territoires détendus. De même, c'est la hausse continue de la vacance de logements en zone détendue qui incite la Fédération des Offices Publics de l'Habitat (FOPH) à mener une étude sur les « territoires détendus ».

La définition des « territoires détendus » par le mouvement Hlm

La reconnaissance de difficultés spécifiques à l'exercice du métier de bailleur social dans les « zones détendues » a peu à peu été intégrée aux revendications des instances de représentations professionnelles nationales des organismes Hlm. La FOPH et la fédération des ESH, qui représentent 90 % des organismes Hlm, font du problème des « territoires détendus » l'un de leurs axes de travail respectivement depuis 2014 et 2015. En 2016, l'Union sociale pour l'habitat faisait de « la question du devenir des territoires détendus et de la nécessaire mutation de son parc social » l'un des enjeux prioritaires du mouvement Hlm¹¹. L'analyse des discours et documents produits montre comment la définition des « territoires détendus » dépasse la définition immobilière de zones où le marché immobilier en général ou plus particulièrement le parc locatif social serait caractérisé par une offre de logements équivalente ou supérieure à la demande pour définir les raisons de ce déséquilibre et mettre en évidence les problèmes qu'il pose pour les organismes Hlm.

Les territoires détendus sont définis comme des territoires aux dynamiques démographiques, économiques et immobilières singulières. Ils connaissent « une atonie de l'activité économique » (USH et alii, 2016, p. 1) ou même un « une dégradation ancienne et continue de l'activité économique » (AR Hlm, 2015, p. 7), « une déprise démographique » (FOPH, 2014, p. 8) et un vieillissement accéléré de la population. Ce sont des territoires éloignés des métropoles et de leur dynamisme supposé. Le marché immobilier y est déstabilisé par une offre de logement excédentaire. « Sur certains segments, en accession comme en location, parcs public et privé sont en concurrence ce qui conduit les acteurs à diminuer les prix de vente et à baisser les loyers » (AR Hlm, 2015, p. 6). La production neuve n'entraînerait plus seulement l'amélioration des conditions de logement des ménages ou les possibilités de

¹¹ Congrès HLM 2016 « Oui au logement social ! »

mobilité résidentielle mais également la vacance accélérée du parc ancien de moindre qualité.

La reformulation contemporaine d'un problème récurrent : la vacance locative

Ces dynamiques territoriales conditionnent l'activité et le fonctionnement des organismes Hlm. Ceux-ci connaissant une vacance locative élevée qui va de pair avec une mobilité importante des locataires. Ils subissent des contraintes sur leurs recettes qui fragilisent leur équilibre économique. Le problème de la vacance et ses conséquences financières pour les organismes Hlm n'est pas nouveau. Dès les années 1980, c'est une préoccupation relayée par les organisations professionnelles nationales¹². La notion de zones détendues participe cependant à la reformulation de ce problème et l'inscrit dans une approche critique des politiques actuelles du logement social. À la différence du problème formulé dans les années 1990, la vacance ne correspondrait plus à la désaffectation d'un quartier d'habitat social en raison de sa localisation, de ses formes urbaines ou de la qualité du bâti. Certaines villes, à l'exemple de Nevers et Châteauroux, ont massivement démolit, réhabilité et produit une offre nouvelle dans les quartiers d'habitat social dans le cadre de programmes nationaux de renouvellement urbain (USH, CDC, 2015).

Les professionnelles présentent la hausse de la vacance comme la conséquence d'évolutions socio-économiques nationales dont les effets seraient localisés dans les territoires détendus. D'une part, l'évolution des activités économiques aurait des effets négatifs sur ces territoires à travers deux processus cumulatifs : la désindustrialisation, c'est-à-dire la diminution continue ou brutale du nombre d'emplois industriels dans ces territoires (FNAR, 2015 ; USH, 2015) et la concentration des activités économiques dans les métropoles (FOPH, 2014 ; USH, 2015). D'autre part, ces territoires seraient particulièrement concernés par la réorganisation territoriale des services publics : re-concentration des services régaliens (justice, armée) et le regroupement des services administratifs de l'Etat (USH, 2015 ; USH, 2016). Enfin, dans le champ des politiques du logement, la généralisation de dispositifs pour soutenir la production de logements (aides à l'accession à la propriété, dispositifs fiscaux pour l'investissement locatif privé) a pu, dans les marchés immobiliers à faible demande, produire des situations de surproduction qui déstabilisent les marchés immobiliers (FNAR, 2015 ; FOPH, 2017). Le développement résidentiel se concentrerait dans le périurbain tandis que la vacance résidentielle augmenterait dans les villes centres (USH, 2015). Le parc social de ces territoires est présenté comme l'héritage des politiques publiques menées durant les Trente Glorieuses où la

¹² Se référer par exemple aux discours des dirigeants des fédérations Hlm et aux motions adoptées lors des congrès Hlm de 1982, 1983 ou 1986.

construction de logement social a accompagné la croissance urbaine et économique. Le parc social demeure dans ces villes tandis que les lieux de la croissance urbaine et économique ne sont plus les mêmes.

La définition de besoins et moyens spécifiques aux « territoires détendus »

Ce contexte de « territoires détendus » questionne les modes d'intervention et les objectifs des organismes Hlm dans l'exercice de leurs missions. Premièrement, les organismes Hlm doivent prendre en compte l'incertitude de la pérennité des recettes locatives à moyen terme alors qu'elles constituent un des déterminants de l'équilibre financier des opérations de production de logement social (AR Hlm, 2015). Deuxièmement, l'objectif principal des organismes Hlm, dans ces territoires, n'est plus d'augmenter le nombre de logements sociaux mais d'assurer le maintien dans leur parc des locataires. Ils sont ainsi davantage à la recherche de moyens pour adapter le parc existant aux attentes des locataires à travers des réhabilitations (adaptation au vieillissement, changement d'usage, transformation en petits logements, rénovation thermique) voire des démolitions. Troisièmement, des besoins en logements supplémentaires perdurent dans ces territoires mais ceux-ci ne sont plus tant quantitatifs que qualitatifs. Il s'agit d'y répondre par de petites opérations et des projets à destination de publics particuliers (résidences pour personnes âgées, logements pour apprentis, foyers de jeunes travailleurs, développement de services aux locataires, etc.). Enfin, les organismes Hlm alertent aussi sur leur position singulière d'acteur public dans les zones détendues. La rareté des opérateurs privés induirait une responsabilité spécifique des organismes Hlm. Ceux-ci seraient susceptibles d'élargir leurs missions à d'autres questions d'intérêt général d'aménagement et de gestion locative comme l'intervention sur le parc privé dégradé, la construction d'équipements publics ou la gestion de copropriétés privées.

Afin de répondre à ces enjeux, le mouvement Hlm formule des préconisations de transformation de la politique nationale du logement. Ces demandes sont principalement patrimoniales à travers le maintien d'autorisation de production en zones détendues et surtout le financement de la démolition du parc locatif social obsolète. Elles sont également réglementaires, visant à la fois le règlement du NPNRU pour s'assurer de mesures spécifiques au devenir des quartiers d'habitat social en zones détendues, l'assouplissement des règles d'attribution de logement pour capter davantage de locataires et plus rapidement et enfin l'élargissement des compétences des organismes Hlm pour pallier le déficit d'aménageur public sur ces territoires. Des préconisations ciblent aussi les politiques locales du logement en vue de réguler la production neuve et d'assumer le « resserrement urbain ».

La constitution des territoires détendus comme catégorie d'action publique

Depuis les années 2010, la spécificité des « territoires détendus » est intégrée dans la politique nationale du logement principalement à travers l'allocation de financements dédiés à la démolition du parc locatif social dans ces territoires. Ces mesures s'appuient généralement sur les zonages de tension préexistants pour définir les zones concernées, assimilant ainsi une grande partie du territoire national aux « territoires détendus ». Elles ciblent alors des territoires beaucoup plus nombreux et aux caractéristiques parfois différents de ceux définis comme problématiques par les organismes Hlm.

La reconnaissance des « territoires détendus » comme catégorie d'action de la politique nationale du logement

Entre 2013 et 2019, plusieurs dispositifs ont été mis en place par l'Etat et les principaux financeurs de la politique du logement social – Action Logement et la Banque des Territoires – pour tenir compte des problèmes revendiqués par les organismes Hlm intervenant dans les territoires détendus. Ils participent la formation d'une politique nationale à destination de ces territoires principalement sous deux formes : l'octroi de financements pour la démolition des logements locatifs sociaux réservés aux zones détendues (cf. figure 2) et la modification de la réglementation nationale à travers l'élargissement des compétences réglementaires des organismes Hlm et l'intégration d'exceptions à la loi nationale en contexte de forte vacance ou de faible demande. En 2019, la démolition d'un logement locatif social peut potentiellement être financée par trois dispositifs différents : 5 000€ par la Banque des Territoires, 5 000€ par le Fonds national des aides à la pierre et jusqu'à 8 000€ par Action Logement.

A l'inverse, le cadre réglementaire reste identique pour satisfaire aux objectifs de mixité sociale et de droit au logement. De même, les préconisations du mouvement Hlm visant les politiques locales de l'habitat n'ont pas été reprises.

Figure 2 : Liste des moyens financiers et adaptations réglementaires spécifiques aux zones détendues 2013 - 2019

Période	Origine	Mesure	Zones détendues
2013 – 2017	Organismes Hlm et Etat	Dispositif de péréquation financière entre organismes Hlm organisant le transfert de fonds propres des organismes qui investissent peu vers ceux qui investissent fortement 2013 – 2015 - Financement de 600 € par logement démolé ou lourdement restructuré, dans la limite de 5 000 logements par an. 2016-2017 – Financement de 3 500€ par logement démolé hors périmètre de projet	Zones 2 et 3

		national de renouvellement urbain	
2014	Agence nationale de renouvellement urbain	Assouplissement de l'obligation de reconstruire au moins le nombre de logements démolis	Négociation au cas par cas dans les conventions ANRU
2016	Caisse des dépôts et consignation	Financement de 5 000€ par logement démolit	B2 et C hors périmètre de projet national de renouvellement urbain
2017	Etat	Obligation d'un taux de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales ramenée à 20% au lieu de 25%	Agglomération avec un ratio faible nombre de demandes de logement social/attributions de logements sociaux selon une liste établie par décret
2018	Fonds national des aides à la pierre	Financement d'un tiers du coût de l'opération de démolition, dans la limite de 5 000€ par logement et 10 millions d'euros pour le total des opérations	B2 et C hors périmètre de projet national de renouvellement urbain
2019	Action Logement	Financement de 50% du coût de l'opération de démolition dans la limite de 8 000€ par logement Prêt pour la reconstitution de l'offre consécutive à la démolition, jusqu'à 25 000€ par logement	B2 et C hors périmètre de projet national de renouvellement urbain Périmètre Action Cœur de ville

La définition d'une catégorie d'action à partir d'un zonage préexistant et peu discriminant

Les mesures prises par l'Etat et les principaux financeurs du logement social, lorsqu'elles ciblent spécifiquement les « territoires détendus », s'appuient principalement sur un zonage de tension préexistant, le zonage ABC¹³. Les

¹³ Une mesure s'appuie sur le zonage « Hlm » qui classe aussi les communes selon un critère de tension, des prix immobiliers et de loyers. Il répartit les communes françaises en quatre zones (Ibis, I, II, III). De façon schématique, la zone I bis regroupe Paris et les communes limitrophes. La zone I comprend le reste des communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et les zones d'urbanisation et villes nouvelles d'Ile-de-France. La zone II correspond aux autres communes de l'Ile-de-France, aux agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, aux zones d'urbanisation et

« territoires détendus » sont assimilés aux zones non tendues de ce zonage : soit l'ensemble des communes classées B2 et C.

Ainsi définies, les zones non tendues semblent englober les « territoires détendus » décrits par les organisations professionnelles du logement social mais aussi de nombreuses autres communes aux caractéristiques différentes. En effet, ce zonage paraît peu discriminant vis-à-vis des zones non tendues. Les zones B2 et C, représentent 94 % des communes métropolitaines, 94 % de la superficie, 38 % du parc locatif social et 55 % de la population (cf. figure 3). Il s'agit de l'ensemble des villes petites et moyennes situées en dehors des très grandes agglomérations, de la Côte d'Azur et du Genevois français et des communes rurales.

Figure 3 : Ordres de grandeur sur le zonage ABC

	Nombre de communes	Superficie	Répartition du logement social	Répartition de la population
A et Abis	727	2 %	34 %	24 %
B1	1 528	4 %	28 %	23 %
B2	3 894	10 %	23 %	20 %
C	30 490	84 %	15 %	33 %

Sources : Insee, 2013, www.logement.gouv.fr, loi de finances 2016 réalisation M. Mondain

Ce zonage ne cible pas directement les difficultés identifiées comme spécifiques aux « territoires détendus ». À titre d'exemple, l'atonie voire le déclin démographique, qui étaient l'un des critères de définition des « territoires détendus » comme zones en difficulté, ne se retrouvent plus avec ce zonage. Les aires urbaines qui connaissent une croissance démographique importante sont effectivement surreprésentées dans les zones les plus tendues. Cependant, elles sont loin d'être absentes dans les zones « détendues » assimilées aux zones B2 et C. Parmi les 205 aires urbaines composées d'une ou plusieurs communes situées en zone B2, 72 % ont connu des rythmes de croissance démographique annuels supérieurs à la valeur médiane. De même, la polarisation par les métropoles n'est plus un critère aussi distinctif. À titre d'exemple, dans le département de l'Ain, la catégorie B2 regroupe à la fois Ambérieu-en-Bugey, commune de l'aire urbaine lyonnaise et des villes

villes nouvelles hors Ile-de-France, au « Genevois français » à la frontière suisse, aux îles non reliées au continent et aux cantons du département de l'Oise.

moyennes exerçant un rôle de polarité régionale comme Oyonnax ou Bourg-en-Bresse.

Figure 4 : Répartition selon le zonage ABC des aires urbaines dont le taux d'accroissement démographique entre 1990 et 2013 est supérieur à la valeur médiane

Zone	Nombre d'aires urbaines	Part des aires urbaines avec un taux d'accroissement annuel moyen supérieur au taux d'accroissement médian	Part des aires urbaines avec un taux d'accroissement annuel moyen négatif
A et Abis	17	88 %	6 %
B1	82	88 %	5 %
B2	205	72 %	15 %
C	696	48 %	41 %

Sources : Insee 2013, www.logement.gouv.fr, 2017 réalisation M. Mondain

Lecture : 205 aires urbaines sont composées d'une ou plusieurs communes situées en zone B2. 72 % de ces aires urbaines ont connu un taux d'accroissement naturel moyen annuel entre 1990 et 2013 supérieur à la valeur médiane, soit 2,23 % par an. 15 % d'entre elles ont connu un taux d'accroissement naturel moyen annuel négatif entre 1990 et 2013.

Conclusion

L'analyse des documents produits par le mouvement Hlm sur les « territoires détendus » ainsi que le recensement des mesures financières et réglementaires depuis 2012 montre comment les zones détendues sont devenues une catégorie de référence de la politique du logement. Ces zones détendues renvoient à la fois à une catégorie cognitive support de revendications professionnelles, au traitement de la vacance et à une catégorie opérationnelle avec la mise en œuvre de mesures réservées au parc locatif social situé dans ces territoires. Elle demeure toutefois une catégorie composite qui, à partir de classes du zonage ABC, rassemble dans la catégorie de zones non tendues des territoires aux profils variés. Les mesures mises en œuvre concernent principalement le financement de la démolition de logements locatifs sociaux sans obligation de maintenir un volume de logements équivalents. Elles participent ainsi de la reconnaissance par les pouvoirs publics d'un caractère structurel à la vacance résidentielle dans ces

territoires.

La reconnaissance de la spécificité des « territoires détendus » n'empêche pas nécessairement le maintien de la priorisation de la politique nationale du logement à destination des zones tendues. En effet, les évolutions structurelles du circuit de financement du logement social demeurent : le retrait des aides de l'Etat et sa substitution par les fonds propres des organismes Hlm (Gimat, Halbert ; 2017). L'augmentation des recettes est encouragée principalement à travers la maximisation de deux sources de revenus : la vente de logements et la production d'une offre nouvelle qui génère des loyers supplémentaires. Les possibilités d'augmenter ces recettes paraissent ainsi très dépendantes du marché immobilier local et, *a priori*, plus importantes dans les zones tendues.

La reconnaissance des zones détendues apparaît toutefois comme un approfondissement de la territorialisation de la politique du logement. Aux côtés des zones tendues et des quartiers prioritaires de la Politique de la ville, les zones détendues constituent une troisième catégorie spatiale justifiant l'adaptation de la règle nationale et l'obtention de financements dédiés.

Bibliographie

AR HLM BOURGOGNE, AUVERGNE, CHAMPAGNE-ARDENNE, FRANCHE-COMTE, LORRAINE, 2015, Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus », 16 p.

DESAGE F., 2012, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, 14(2), p. 197-226.

DRIANT JC, 2013, « Crise du logement ? Quelles crises ? », *Savoir/Agir*, 24(2), p. 19-25.

DRIANT JC, 2017, « Le droit au logement opposable 10 ans après. Des principes à la mise en œuvre : des résultats et des doutes », <https://politiquedulogement.com/2017/07/le-droit-au-logement-opposable-10-ans-apres-des-principes-a-la-mise-en-oeuvre-des-resultats-et-des-doutes>

EPSTEIN R., 2013, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences-Po, 377 p.

FEDERATION NATIONALE DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT, 2014, La recomposition du parc social en territoires détendus, 56 p.

GIMAT M., 2017, *Produire le logement social*, thèse en aménagement, Université Paris 1 Panthéon- Sorbonne, 692 p.

GIMAT M., HALBERT L., 2018, « Le logement social contraint à la rentabilité », *Métropolitiques*, <https://www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-contraint-a-la-rentabilite.html>

NEVEU E., 2015, *Sociologie des problèmes sociaux*, Paris, Armand Colin (U), 288 p.

TISSOT S., 2007, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 308 p.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, CAISSE DES DEPOTS, 2015, Devenir des quartiers HLM dans les zones à marchés très détendus, 25 p.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, CAISSE DES DEPOTS, 2016, Appel à manifestation d'intérêts « Territoires détendus », 4 p.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2016, « Territoires en décroissance : quels projets ? quelles réponses des Hlm ? », *Cahiers de l'Union sociale pour l'habitat*, Actes 7, 128 p.

Mondain Marie, urbaniste, est doctorante en CIFRE à la Fédération des offices publics de l'habitat (FOPH) et à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre de Géographie-Cités (UMR 8504). Ses travaux portent sur l'évolution des politiques du logement et plus particulièrement des organismes Hlm, dans les villes en décroissance en France.

Contact : marie.mondain@gmx.fr