

Master GéoPrisme

Produire l'espace néolibéral par l'incitation financière

Analyse des dispositifs de soutien des marchés immobiliers résidentiels en France
depuis 2003

Mémoire de stage présenté et soutenu par

Pierre LE BRUN

le 12 juin 2020

Stage réalisé à l'UMS RIATE 2414, dans le cadre du programme ANR PRC WiSDHoM (ANR-18-CE41-0004) - Wealth Inequalities and the Dynamics of Housing Market. Interpreting real-estate market-based regime of spatial inequalities [2019-2022]

Sous la direction de Renaud LE GOIX

Composition du jury :

Jean-Marc Besse	Directeur de recherche, CNRS	Examineur
Clarisse Didelon-Loiseau	Professeure, Université Panthéon-Sorbonne	Examinatrice
Renaud Le Goix	Professeur, Université de Paris	Directeur
Petros Petsimeris	Professeur, Université Panthéon-Sorbonne	Rapporteur
Pierre Piste	Maître de conférence, Université de Paris	Examineur
Julie Vallée	Chargée de recherche, CNRS	Rapporteuse

Résumé

Ce mémoire s'appuie sur un stage au sein de l'UMS RIATE réalisé de février à juin 2020. Le travail réalisé s'inscrit dans le cadre du projet ANR WIsDHoM, coordonné par Renaud Le Goix, consacré aux liens entre dynamique des inégalités socioéconomiques et fonctionnement des marchés immobiliers. L'axe 1, auquel j'ai été rattaché, étudie la construction sociale des marchés par les acteurs privés et publics. Le présent mémoire porte ainsi sur les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier en France, et plus spécifiquement sur l'évolution de leurs périmètres d'application au cours des deux dernières décennies.

Cinq aides ont particulièrement retenu mon attention : les prêts à taux zéro (PTZ) dans l'ancien, les aides fiscales à l'investissement locatif (actuel dispositif Pinel) et à la rénovation (actuel dispositif Denormandie), les aides personnalisées au logement pour l'accession (APL accession) et la TVA réduite pour la construction de logement en accession. Les deux premières reposent sur le zonage dit « A/B/C », instauré en 2003 et régulièrement modifié depuis, qui classe l'ensemble des communes de France dans cinq catégories selon le degré de tension de leurs marchés immobiliers. L'éligibilité des communes au Denormandie repose sur un mode de sélection par projet. Les APL accession sont adossées au zonage dit « 1/2/3 », proche du « A/B/C » par ses enjeux mais qui s'en écarte par son découpage. Enfin, la TVA réduite s'étend depuis 2006 aux quartiers concernés par une convention ANRU, et depuis 2015 aux quartiers prioritaires des politiques de la ville.

La reconstitution de l'historique des zonages A/B/C et 1/2/3 depuis 2003 a d'abord permis d'éclairer leur caractère contingent. La comparaison des deux classements ainsi que l'étude des liens entre le zonage A/B/C et les marchés immobiliers franciliens ne permettent pas d'identifier les critères décisifs de leur élaboration. La révision de 2014 du zonage A/B/C a brouillé plus que clarifié la séparation entre la zone B1 (la moins tendue des zones tendues) et la zone B2 (la plus tendue des zones non tendues). Ce travail a ensuite permis de conclure à un double recentrage des aides, d'inspiration néolibérale. Il a d'une part révélé une tendance à la concentration et à l'augmentation, dans les centres urbains, des aides fiscales à l'accumulation de patrimoine lucratif (dont il est possible de tirer une rente). Il a d'autre part mis en évidence une réduction et une restriction aux territoires ruraux et urbains périphériques des aides à la constitution d'un patrimoine non lucratif. Ce double recentrage tend à accroître le caractère stratégique, pour l'État et pour les acteurs locaux, des aides qui ne reposent pas sur ces zonages. La nette extension des secteurs à TVA réduite en 2015, et surtout l'entrée en vigueur du Denormandie le 1^{er} janvier 2019 illustrent donc une montée du discrétionnaire dans les modes de gouvernance territoriale.

L'hypothèse principale de mon travail est ainsi que le keynésianisme privatisé français (Wijburg, 2019) est modulé spatialement, c'est-à-dire qu'il se décline différemment selon les zones du territoire. L'étude du déploiement spatial du keynésianisme privatisé permet d'en nuancer le constat : les zonages le limitent à certains territoires, dont la liste peut être augmentée de façon discrétionnaire par les acteurs nationaux.

Remerciements

Mes premiers remerciements vont tout naturellement à mon directeur de stage, de Master et d'unité de recherche, aussi coordinateur de l'ANR WIsDHoM, Renaud Le Goix. Ses conseils, son soutien et sa bienveillance tout au long de l'année m'ont été particulièrement précieux. Je lui suis particulièrement reconnaissant de m'avoir proposé mon stage au RIATE et de m'avoir permis d'intégrer le projet ANR qu'il coordonne. Je lui dois également plusieurs relectures de mon projet de thèse et la découverte de la méthode Pomodoro appliquée à la rédaction de travaux académiques.

Je remercie également mes rapporteurs, Julie Vallée et Petros Petsimeris, ainsi que Jean-Marc Besse, Clarisse Didelon-Loiseau et Pierre Piste, qui ont accepté de lire et d'évaluer ce travail.

Ce mémoire doit beaucoup aux membres de l'UMS RIATE, dont j'ai eu le plaisir de partager le bureau le temps d'une période aussi courte que riche. L'aide et les conseils de Ronan Ysebaert, de Timothée Giraud et de Hugues Pecout, m'ont fait gagner un temps précieux. Je remercie tout particulièrement Chloé Didelon pour son accueil aussi efficace que chaleureux et Anne-Gaëlle BouSSION pour son enthousiasme existentiel.

Je remercie également les autres membres de l'ANR, et tout particulièrement Thibault Le Corre pour ses conseils tout au long de mon stage, son suivi, ses retours sur mes travaux, et sa rigueur débonnaire.

Enfin, la bonne humeur restant le nerf de la guerre, je remercie celles et ceux sans qui cette année aurait été bien terne. Maxime, Iris, Quentin et Marina ont fait preuve d'une patience exemplaire à mon égard au cours de cette année. La liste serait longue si elle devait être exhaustive, les oubliés se reconnaîtront et, j'espère, m'en excuseront.

Sommaire

Résumé	2
Remerciements	3
Sommaire	4
Index des figures	6
Index des tableaux	6
Introduction	7
Une contribution à l'ANR WisDHoM	7
Un stage au sein de l'UMS RIATE	8
Un stage plutôt qu'un mémoire de recherche	10
(Télé) Travailler en période de pandémie	11
Plan du mémoire	11
1. Enquêter en géographe sur l'encadrement des marchés par les acteurs publics	12
1.1. La place des marchés immobiliers dans la (re)production des structures sociales en France	12
1.1.1. Un renouveau des travaux sur les liens entre immobilier et inégalités	12
1.1.2. WisDHoM : l'hypothèse d'une <i>feedback loop</i> et l'étude des <i>housing-finance regime</i> dans le contexte français	13
1.2. Les marchés immobiliers français régulés par des dispositifs publics spatialisés	14
1.2.1. La France, un cas singulier de « keynésianisme privatisé » ?	15
1.2.2. Le millefeuille des dispositifs de soutien aux marchés	18
1.2.3. Vers un recentrage des dispositifs publics ?	20
1.3. Hypothèses, méthodes et données	22
1.3.1. Les hypothèses de recherche : un keynésianisme privatisé spatialement différencié	23
1.3.2. Des données inédites sur les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier	23
1.3.3. Une étude centrée sur les FUA de Paris, Lyon et Avignon entre 2003 et 2019	25
2. Un soutien aux marchés immobiliers adossé à des zonages fluctuants	27
2.1. Faire l'histoire des zonages A/B/C et 1/2/3	27
2.1.1. Un historique des zonages A/B/C et 1/2/3 pour la France entière depuis 2003	27
2.1.2. L'éligibilité aux dispositifs d'aide à l'investissement immobilier renseignée à l'échelle locale	29
2.1.3. Une diffusion qui favorise la reproductibilité et la lisibilité des résultats	30
2.1.4. Les limites : des données non exhaustives	31
2.2. Un problème public, deux zonages : la comparaison des classements A/B/C et 1/2/3	32
2.3. Le zonage A/B/C et les marchés immobiliers locaux, le cas de l'Île-de-France	34
2.3.1. Une hiérarchie par zone des marchés immobiliers franciliens	35
2.3.2. Le reclassement de 2014 : l'absence de critère systématique dans la définition des zones tendues	37
3. Les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier et la production de l'espace néolibéral	41
3.1. Les aides à l'investissement immobilier, un outil néolibéral	41
3.1.1. Le ciblage géographique des aides publiques s'inscrit dans une trame néolibérale	42

3.1.2. Les aides à l'investissement immobilier au service d'une privatisation de la production de logement	43
3.2. Des aides publiques à l'investissement immobilier de plus en plus ciblées géographiquement	47
3.2.1. L'intensification de l'aide à l'investissement locatif en zone tendue	47
3.2.2. Le soutien aux acquisitions dans l'ancien et à l'accession sociale limité aux zones non tendues	48
3.2.3. Le retour de la gouvernance territoriale par projet	50
3.3. La place des dispositifs d'aide à l'investissement immobilier dans la construction sociale des marchés	52
Conclusion	55
Bibliographie	56
Annexes	60
Annexe 1. Les données mobilisées	60
Annexe 2. Liste des arrêtés consultés pour reconstituer l'historique des zonages A/B/C et 1/2/3	62
Annexe 3. Extrait de l'arrêté du 19 décembre	63
Annexe 4. Extraits du Rmarkdown produit au cours du stage	63
Extrait 1. Le scraping	63
Extrait 2. Les trajectoires communales dans le zonage A/B/C	65
Annexe 5. Métadonnées des bases d'échelle nationale sur les zonages A/B/C et 1/2/3	67
Annexe 6. Les dispositifs locaux de soutien à l'investissement immobilier dans la FUA de Paris	67

Index des figures

Figure 1. Évolution des dépenses en taux avantageux dans le secteur du logement.	16
Figure 2. Évolution des aides fiscales dans le secteur du logement.	17
Figure 3. Une restitution interactive via Shiny	31
Figure 4. Les zonages A/B/C et 1/2/3 dans les FUA de Paris, Lyon et Avignon en 2019	33
Figure 5. Le zonage A/B/C dans la FUA de Paris avant et après le reclassement de 2014	38
Figure 6. Distribution du nombre de logements par commune de zone B1 selon leur reclassement en 2014.....	39
Figure 7. Des aides fiscales à l'investissement locatif de plus en plus concentrées géographiquement	48
Figure 8. Nombres de PTZ accordés dans l'ancien et dans le neuf depuis 2003	49
Figure 9. Répartition géographique des PTZ dans l'ancien et le neuf en 2010 et 2019	49
Figure 10. Évolution des surfaces éligibles à la TVA réduite depuis 2006	51

Index des tableaux

Tableau 1. Effectifs communaux dans le zonage A/B/C	19
Tableau 2. Comparaison des zonages A/B/C et 1/2/3 en 2003 et 2019	33
Tableau 3. Répartition des ventes en Île-de-France en 2018 par type de bien	35
Tableau 4. Prix médians relatifs des maisons, toutes caractéristiques confondues, selon les zones des classement A/B/C de 2006 et de 2014	36
Tableau 5. Écarts-types des prix de maisons en 2006 et 2018, toutes caractéristiques confondues, selon les zones des classements A/B/C de 2006 et de 2014	36
Tableau 6. Niveau et variation des prix médians des maisons de cinq pièces selon les zones (2006-2012)	38
Tableau 7. Répartition par zone des aides Pinel entre 2014 et 2016	47

Introduction

Le présent mémoire porte sur les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier en France, et plus spécifiquement sur l'évolution de leurs périmètres d'application au cours des deux dernières décennies. Au terme d'un travail de construction de données sur les zonages auxquels ils sont adossés, j'étudie la dimension territoriale du mode de régulation des marchés du logement en France – ce que Wijburg (2019) nomme « keynésianisme privatisé ». Je défends l'idée d'un recentrage de ces programmes, qui revêt trois dimensions. Il se traduit d'abord par un accroissement et une concentration des aides à l'investissement locatif dans les centres urbains. Il renvoie également à une réduction et un renvoi hors des centres des aides à l'accession à la propriété. Il désigne enfin une montée en puissance des aides reposant sur des programmes ciblés sur certains quartiers ou certaines communes désignées¹ sur projet. Ce triple constat m'amène à étudier à une échelle infranationale la façon dont se déploie dans l'espace la régulation du marché du logement.

Ce mémoire s'appuie sur un stage de quatre mois réalisé au sein de l'UMS 2414 RIATE entre février et juin 2020. Il s'est tout entier inscrit dans le cadre du projet « Inégalités patrimoniales et dynamiques du marché du logement : comprendre le régime d'inégalités spatiales liées au marché immobilier »² 2019-2021, financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR)³.

Une contribution à l'ANR WIsDHoM

Le projet WIsDHoM, qui a débuté en janvier 2019, se propose « d'analyser le caractère systémique des inégalités liées aux dynamiques et au contexte politique et financier du marché français depuis la fin des années 1990. » (Le Goix, 2019). Davantage détaillée en première partie de ce mémoire, l'hypothèse forte de ce programme est celle d'un effet d'auto-renforcement (« *feedback loop* » en anglais⁴) : des prix immobiliers importants localement excluent les catégories les plus modestes en même temps qu'ils accroissent les perspectives de plus-values, ce qui alimente à nouveau une augmentation des prix. Ambitieux donc, au croisement de la géographie, de l'urbanisme et de la sociologie, ce programme se concentre sur trois études de cas : les *Functional Urban Areas* (FUA) de Paris (1781 communes), Lyon (316 communes) et Avignon (45 communes).

Mon stage s'est inscrit dans le premier axe du projet WIsDHoM, consacré à la construction sociale des marchés immobiliers par les acteurs publics et privés et piloté, pendant la durée de mon stage, par Thibault Le Corre (de l'UMR Géographie-Cité). L'objectif de mon travail était d'initier une réflexion sur la place des dispositifs de soutien aux – et d'encadrement des – marchés immobiliers. En particulier, m'a été confiée l'élaboration d'une base de données spatialisée sur ces

¹ Ce mémoire utilise l'accord de proximité.

² Plus couramment désigné par son acronyme anglais : WIsDHoM, que j'utiliserai par la suite.

³ Le lien vers la page consacrée au projet sur le site de l'ANR : <https://anr.fr/Project-ANR-18-CE41-0004>

⁴ Par la suite, j'utilise directement le terme anglais, plus explicite et privilégié par les membres du projet.

⁵ La définition précise des FUA est détaillée en 1.3.3.

dispositifs permettant de localiser leurs périmètres dans l'espace et dans le temps pour chacun des trois terrains de l'ANR. Ce travail, ainsi que sa mise en forme et sa diffusion aux autres membres, a occupé le plus clair de mon stage. J'ai également proposé certaines pistes pour interpréter les premiers résultats tirés de l'étude de ces bases. En dehors des recherches touchant à la bibliographie ou à la littérature grise, l'ensemble des traitements ont été menés sur le logiciel R. Certaines parties du code utilisé figurent en annexe de ce mémoire ; elles permettront aux personnes familières de cette grammaire de retracer plus précisément le fil de mes opérations.

Le projet de ce stage m'a été proposé par Renaud Le Goix, à l'occasion du onzième atelier du Réseau des jeunes chercheurs sur le foncier (RJCF), intitulé « Numérique et marchés immobiliers », qui se tenait à Avignon le 24 septembre 2019. À peu près au même moment, j'abandonnais mon projet initial d'un mémoire de recherche en Colombie sur la question du fléchage des investissements immobiliers par les intermédiaires financiers. Fin novembre, après avoir confirmé mon intérêt pour cette proposition, j'assistais à une réunion de formation d'une partie des membres du projet WisDHOM, formation organisée au RIATE par R. Ysebaert, T. Giraud et H. Pecout. Jusqu'au 15 mars, avant que le confinement ne me contraigne au télétravail, j'ai mené mon activité dans les locaux de l'UMS, situé sur le campus des Grands Moulins de l'Université de Paris. Dirigé par Renaud Le Goix⁶, j'ai été guidé dans mes recherches par Thibault Le Corre⁷ et accompagné au quotidien par Ronan Ysebaert⁸.

Un stage au sein de l'UMS RIATE

Le Réseau interdisciplinaire pour l'aménagement, l'observation et la cohésion des territoires européens (RIATE) a été créé en 2002. Sous cotutelle du CNRS d'une part et de l'Université Paris Diderot (fusionnée dans l'Université de Paris depuis le 1^{er} janvier 2020), le RIATE a le statut d'Unité Mixte de Service (UMS). Ce statut lui confère une certaine singularité dans le champ des sciences sociales. Il s'agit d'une structure de taille modeste : son équipe se compose actuellement de huit personnes, direction incluse, dont trois ingénieurs (Timothée Giraud, Nicolas Lambert et Ronan Ysebaert) et une chargée de mission en contrat à durée déterminée (Anne-Gaëlle Boussion). Dans le cadre de la disparition d'une tutelle historique, le CGET, la possibilité du départ non remplacé de Christine Hadrossek (chargée de l'information scientifique et technique) à l'été 2020, ainsi que les doutes sur le renouvellement du poste de chargée de mission Point de Contact ESPON, ouvre une phase de restructuration de l'unité autour du pôle géomatique.

L'activité du RIATE se structure donc autour d'un thème (l'aménagement), d'un territoire (l'Europe) et d'une méthode (l'analyse spatiale et la géomatique). Dans chacune de ces trois dimensions, l'unité joue un rôle d'animatrice et de coordinatrice de la recherche. Le RIATE vise ainsi à soutenir la recherche dans les domaines de l'aménagement du territoire européen à travers une expertise thématique et surtout méthodologique sur ces thèmes. Cofondatrice du RIATE, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR,

⁶ En qualité de directeur du Master GéoPrisme et de l'UMS RIATE et de coordinateur de l'ANR WisDHOM.

⁷ Post-doctorant, contractuel de l'ANR WisDHOM en charge de l'axe 1 dans lequel s'est inscrit mon stage.

⁸ Ingénieur en sciences de l'information géographique au sein de l'UMS RIATE, également impliqué dans l'ANR WisDHOM.

devenue CGET puis ANCT) est restée une interlocutrice privilégiée de l'unité. Elle a en particulier fait du RIATE le point de contact français du programme européen ESPON.

Tout à fait extérieur à mon stage, le programme ESPON occupe néanmoins une part importante de l'activité du RIATE, ce qui, l'un dans l'autre, lui vaut ici une présentation rapide. L'acronyme désigne un programme de recherche appliqué sur l'aménagement du territoire européen. Financé par trente-deux pays ainsi que par le Fonds européen de développement régional (FEDER), il poursuit un objectif d'aide des politiques publiques territoriales. En tant que point de contact ESPON, le RIATE se place comme intermédiaire entre l'Autorité de coordination du programme et la communauté académique française. Il relaie les appels d'offre ESPON (auxquels il répond parfois), traduit les rapports et les expertises produites d'un côté comme de l'autre, informe des activités du programme qu'il contribue parfois à organiser.

Unité de service, le RIATE a pour politique le réemploi de ses contributions dans le domaine de la recherche. L'essentiel des outils qu'elle produit sont ainsi disponibles en libre accès. C'est le cas de l'application Magrit, qui dispose d'un blog à part entière sur le site Hypothèses de la plateforme OpenEdition. Le package R « cartography », développé par Timothée Giraud, également en libre accès et utilisé par des chercheuses et chercheurs du monde entier, a été utilisé pour la réalisation des cartes de ce mémoire. L'ensemble des outils créés par le RIATE sont répertoriés avec leur documentation détaillée sur la plateforme ouverte github.com. Le RIATE assure également une fonction de coordination et de diffusion scientifique. Un bulletin de veille est publié toutes les deux semaines depuis avril 2015 sur le thème de l'aménagement, et consacre une section au programme ESPON. En 2017, le RIATE crée à son nom une collection de travaux scientifiques répertoriés sur HAL traitant, dans une perspective large, de l'aménagement du territoire.

Ainsi, le RIATE est particulièrement bien inséré dans les réseaux de la recherche française (ce que son nom souligne au demeurant). L'emplacement de ses bureaux, au septième étage du bâtiment Olympe de Gouge de l'Université de Paris, en offre une bonne illustration. De l'autre côté du couloir travaillent des doctorants rattachés à l'UMR Géographie-Cité (dont Luc Guibard, associé au projet WIsDHoM), UMR dont font également partie Renaud Le Goix et Marianne Guérois, respectivement directeur et directrice adjointe du RIATE. Plusieurs membres du laboratoire Dynamiques sociales et recomposition des espaces (Ladyss) ont leurs bureaux au même étage. Le Collège international des sciences du territoire (CIST), auquel sont associés l'ensemble des unités précédentes, est quant à lui installé au niveau inférieur. Son fondateur et actuel directeur, Claude Grasland, est également à l'origine du RIATE qu'il avait dirigé jusqu'en 2014. Hughes Pecout, ingénieur géomaticien au CIST, est proche des membres du RIATE et s'associe régulièrement à leurs activités. Le programme ESPON offre parfois l'occasion de rassembler les membres de ces diverses unités (Ysebaert et al., 2017).

Au sein de l'ANR WIsDHoM, le RIATE – en la personne de Ronan Ysebaert pour l'essentiel, et de Timothée Giraud de façon plus ponctuelle – occupe donc une fonction de support en ingénierie et en gestion de données. Ce soutien se joue dans trois principaux éléments. Tout d'abord dans l'élaboration du Data Management Plan (DMP) du projet WIsDHoM. Pour la période de mon stage, sa construction est confiée à Ronan Ysebaert, Christine Hadrossek et Thibault Le Corre (de l'UMR Géographie-Cité). Le RIATE assure également une fonction de formation des chercheurs et chercheuses du projet WIsDHoM à certains outils, en particulier le R Markdown (que je présente

dans la suite). Enfin, Ronan Ysebaert a produit les fonds de cartes utilisés dans le projet et aidé à la résolution de multiples problèmes techniques tout au long de mon stage.

Un stage plutôt qu'un mémoire de recherche

Le RIATE, unité partenaire dans le projet WIsDHoM sur le volet gestion des données, offraient un cadre privilégié pour achever ma formation universitaire. Un stage, davantage qu'un travail de recherche plus solitaire, est pour moi l'occasion de m'insérer dans un collectif de recherche et d'y contribuer activement. Ce format m'a semblé préférable à la réalisation d'un mémoire de recherche individuel, exercice auquel je me suis déjà prêté, dont la portée aurait sans doute été plus réduite. J'ai également fait le choix de ne pas valider le second semestre de mon année de Master 2 par un projet de thèse (comme le permet le Master GéoPrisme). Ayant le statut d'élève de l'École Normale Supérieure de Lyon, j'ai candidaté aux allocations doctorales spécifiques à cet établissement plus tôt dans l'année. Plutôt que prolonger ce premier travail, j'ai accepté la proposition de Renaud Le Goix de travailler, au sein du projet WIsDHoM, sur ce qui pourrait devenir un angle à part entière de ma thèse de doctorat qui commencera en septembre 2020 à l'UMR Espace d'Avignon sous la direction de Didier Josselin et Guilhem Boulay. Elle portera sur la construction sociale des marchés immobiliers à travers l'expertise et la modélisation économétrique. Le rôle des pouvoirs publics, bien que secondaire, participerait d'une compréhension plus globale de mon sujet de recherche.

Par rapport à un mémoire de recherche ou à un projet de thèse, réaliser ce stage m'a permis de me familiariser avec les contraintes d'un projet financé et les impératifs de la communication des résultats. Bien que lancé avant qu'ils ne deviennent obligatoires, le programme WIsDHoM s'est doté d'un Data Management Plan (DMP) – à la fois par souci d'y former ses membres et d'assurer une plus grande portée à ses résultats. Le cas de WIsDHoM, par son envergure et son ambition, m'a également permis d'observer des modes d'organisation et de coordination d'une recherche collective rassemblant des chercheuses et chercheurs de plusieurs sites (UMR Géographie-cités à Paris, UMR Centre Max Weber à Lyon, UMR Espace à Avignon, CNRS) et de plusieurs disciplines. Réaliser mon stage au RIATE a enfin été l'occasion d'observer le fonctionnement d'une UMS⁹, configuration relativement rare en sciences sociales.

Le RIATE m'a offert de très bonnes conditions de travail et de progression dans le domaine de l'information géographique et du maniement des outils statistiques. L'aide et les conseils de Ronan Ysebaert, de Timothée Giraud, de Nicolas Lambert et de Hugues Pecout, ingénieur au CIST, m'ont fait gagner un temps précieux et m'ont permis de m'initier à certaines fonctions du logiciel R qui m'étaient inconnues au début de mon stage. Dans la suite de ce document, j'ai indiqué leurs contributions à mon travail en notes de bas de page. L'orientation résolument « quantitative » de mon travail m'a permis de mettre en application les techniques d'analyse spatiale apprises au cours du premier semestre de mon Master 2.

⁹ J'ai eu l'occasion d'observer le fonctionnement de la section avignonnaise de l'UMR 7300 Espaces au cours d'un stage court réalisé en juin 2017 et d'un travail comme ingénieur de recherche à l'été 2019.

(Télé) Travailler en période de pandémie

L'épidémie de Covid 19 et le confinement qui l'a accompagné ont nettement perturbé le déroulement de mon stage et en ont influencé l'orientation finale. Du lundi 3 février au vendredi 13 mars, j'ai effectué l'essentiel de mon travail dans les bureaux du RIATE. J'y disposais d'un poste de travail, d'un ordinateur et d'un contact quotidien avec les autres membres de l'unité (contact qui, comme je viens de le souligner, s'est avéré particulièrement riche). De l'instauration du confinement, mon travail s'est effectué à distance.

Outre les effets de cette perturbation sur l'efficacité individuelle, pour lesquels je n'ai pas fait exception, le confinement a contribué à redéfinir mes missions. Une fois élaborées les bases sur les dispositifs d'encadrement, il était initialement prévu que je m'attèle, avec Thibault Le Corre, à la réalisation d'une série d'entretiens semi-directifs avec des membres du ministère de la Cohésion des territoires, d'Agences départementales d'information sur le logement (ADIL) et de collectivités territoriales. Ce volet qualitatif s'était donné deux principaux objectifs. Il visait tout d'abord la collecte des discours d'acteurs publics situés à différentes échelles sur les dispositifs d'aide à l'acquisition immobilière. Il aurait ensuite permis d'éclairer les logiques de négociation entre acteurs publics sur le classement des communes.

Plan du mémoire

Ce mémoire se compose de trois parties. La première expose le point de départ de mes recherches. Elle présente mes méthodes et hypothèses de départ, les objets de mon étude ainsi que les principaux travaux sur lesquels elles s'appuient. La deuxième partie retrace les grandes étapes de la construction des données sur les dispositifs de soutien aux marchés immobiliers et sur les zonages sur lesquels ils reposent. L'élaboration de ces bases constituant l'objectif premier de mon stage, je présente les grandes étapes de mon travail et en montre l'intérêt pour la recherche sur les marchés immobiliers. La troisième partie discute plus clairement la thèse d'un recentrage des dispositifs d'aide aux investissements immobiliers et du lien qu'il entretient avec le programme politique néolibéral.

1. Enquêter en géographe sur l'encadrement des marchés par les acteurs publics

L'ambition du projet WIsDHoM est de proposer une analyse globale des liens entre marchés immobiliers et dynamique des inégalités en France au cours des trois dernières décennies. S'il s'agit effectivement d'un programme pluridisciplinaire articulant géographie, urbanisme et sociologie, c'est la première – discipline de rattachement du coordinateur Renaud Le Goix et d'une majorité des membres – qui en inspire les grandes orientations. La réflexion menée au cours de mon stage se veut donc avant tout géographique. Dans cette première partie, je présente d'abord rapidement les principaux résultats et les grandes perspectives de recherche sur lesquelles s'appuie le projet WIsDHoM (1.1.), et plus spécifiquement mon travail sur les dispositifs d'encadrement des marchés immobiliers (1.2.). Je consacre une dernière section à l'exposé de mes sources et méthodes de recherche (1.3.).

1.1. La place des marchés immobiliers dans la (re)production des structures sociales en France

1.1.1. Un renouveau des travaux sur les liens entre immobilier et inégalités

Plusieurs recherches récentes ont souligné l'intérêt d'étudier les mécanismes concrets par lesquels les marchés immobiliers contribuent à produire ou reproduire des inégalités sociales. Les réflexions sur l'évolution contemporaine des structures sociales et des inégalités ont été renouvelées par le travail de Thomas Piketty. Dans *Le capital au XXI^e siècle*, celui-ci diagnostique un « retour du capital » (Piketty, 2013, p. 270) comme source de revenu, depuis les années 1970. Ce retournement tiendrait pour l'essentiel au fait que le taux de rendement du capital est redevenu, à l'échelle mondiale, supérieur au taux de croissance des revenus. Cette ré-inversion des taux serait alimentée par les politiques néolibérales, qui auraient réorganisé le partage de la valeur ajoutée en faveur du capital, notamment à travers la réduction de l'imposition sur les successions. Pour autant, note Piketty, ce retour du capital n'est pas synonyme d'un pur retour au XIX^e siècle. Parmi les héritages du siècle dernier figure en effet la persistance d'une classe moyenne patrimoniale, qui correspond globalement au groupe des individus situés entre le cinquième et le neuvième décile de revenu (c'est-à-dire entre les 50% et les 10% les plus riches). Cette catégorie, qui disposait ainsi d'à peine plus de 5% du patrimoine total autour de 1900 en détient environ 35% aujourd'hui. Ces conclusions alimentent la réflexion sur le rôle de l'accumulation du patrimoine immobilier dans la reproduction des inégalités (Carbonnier, 2014). Cette première perspective entre en résonnance avec le constat d'une financiarisation du logement (Fernandez et Aalbers, 2016 ; Aalbers 2017), de la production de la ville (Halbert et Attuyer, 2016 ; Guironnet et Halbert, 2018) et de l'espace en général (French, Leyshon et Wainwright, 2011). Ce processus contribue à faire du logement un actif, c'est-à-dire une réserve de valeur et un support de profit, et non un simple bien de consommation. Dès lors, les variations des prix immobiliers déterminent pour une bonne part la valeur des patrimoines des ménages.

Ces séries de travaux recentrent donc le questionnement sur les liens entre prix des logements et structure des inégalités. Adkins, Cooper et Konings (2019), repartant explicitement des travaux de Piketty, montrent que la combinaison entre inflation des prix immobiliers et désinflation des salaires produit une nouvelle stratification sociale, historiquement inédite car ne reposant plus seulement sur les professions comme c'était le cas au XX^e siècle, mais également sur le patrimoine immobilier. Pour les trois auteurs, il ne s'agit plus seulement de comprendre comment les structures sociales se dessinent dans l'espace mais comment elles se construisent par l'espace dans la mesure où l'appartenance de classe repose de plus en plus sur la valeur des logements, biens localisés par excellence. L'accès au logement n'est donc pas à lire comme un simple produit des structures sociales mais comme un moteur de leur reproduction. Arundel et Hochstenbach (2019) montrent, en s'appuyant sur le cas des Pays-Bas entre 2006 et 2018, que les inégalités d'accès au logement tiennent à deux séries d'éléments. D'une part des facteurs globaux : les revenus, la place sur le marché du travail, le soutien parental, etc., et d'autre part des déterminants locaux liés aux dynamiques des marchés immobiliers. Les auteurs distinguent ainsi des sous-marchés à hauts et bas profits (« *high-gain* » et « *low-gain submarkets* ») et diagnostiquent une « divergence croissante entre les marchés immobiliers "chauds" et "froids" » (« *growing divergence between "hot" versus "cold" property markets* » - p. 19). Et de conclure à un « rôle actif de l'espace dans l'amplification des inégalités de l'accumulation patrimoniale » (« *The active role of space in amplifying unequal asset accumulation* » - p. 20). Dans le cas français, plusieurs travaux ont également mis en évidence un récent renforcement des liens entre inégalités et marchés immobiliers.

1.1.2. WiSDHoM : l'hypothèse d'une *feedback loop* et l'étude des *housing-finance regime* dans le contexte français

La France se singularise par le degré relativement faible de financiarisation du logement, et donc par la persistance structurelle d'une propriété-occupation financée par des emprunts immobiliers classiques. Dans une étude remontant au milieu des années 2000, Schwartz et Seabrooke (2008) placent la France dans le groupe des pays « *statist developmentalist* », c'est-à-dire dont les taux de propriété d'une part et le poids des crédits hypothécaires dans le PIB d'autre part étaient inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE. Pour les pays de cette catégorie, le logement serait considéré comme un « droit social » et les bailleurs soumis à des lois contraignantes. Aujourd'hui encore, en dépit d'un accroissement absolu du recourt au marché hypothécaire (Nappi-Choulet, 2014), celui-ci garde en France une place faible relativement au reste de l'OCDE (Timbeau, 2013 ; Van Gunten et Navot, 2018 ; Wijburg 2019). Les prêts immobiliers sont en effet davantage consentis sur la base des revenus des ménages que sur la valeur de la propriété acquise (Vorms, 2014). Dans un autre domaine, les prêts viagers hypothécaires, introduits en France en 2006 n'ont connu qu'un succès très modeste comparés à celui des *reverse mortgages* américains (Ogg, 2012 ; Bonnet, Juin et Laferrère, 2019). Cette position singulière de la France en fait un terrain d'observation privilégié des liens entre inégalités et marchés immobiliers particulièrement intéressant.

La conjoncture actuelle renforce l'intérêt de ces questions. Au cours des deux dernières décennies, en France, les prix immobiliers ont été en constante augmentation. Le maintien de cette dynamique après la crise de 2008 a inspiré à Xavier Timbeau l'expression de « bulle immobilière

robuste » pour qualifier le cas français (Timbeau, 2013). Corolaire de cette escalade et du « retour du capital » diagnostiqué par Piketty, l'écart entre prix immobiliers et revenus des ménages tend à se creuser au détriment de ces-derniers (Le Goix et al., 2019). Dans le même temps, la France s'est caractérisée par une augmentation conjointe du taux de propriétaires-occupants et de bailleurs privés (Wijburg, 2019). Ces deux phénomènes conjoints contribuent donc à un déplacement de la richesse nationale vers le secteur de l'immobilier résidentiel ; ce qui renforce l'influence des dynamiques des prix immobiliers sur les inégalités.

Ces questions ont fait l'objet de travaux récents qui ont servi de fondements au projet WIsDHoM. Dans sa thèse de doctorat, menée sur les investissements immobiliers en Île-de-France de la fin des années 1990 aux années 2010, Thibault Le Corre (2019) propose la notion de « régimes de marché » pour appréhender la reproduction des inégalités par le truchement des marchés immobiliers. L'expression renvoie à des logiques locales cohérentes et structurantes des marchés immobiliers. Son travail le mène à distinguer trois principaux régimes : un marché du luxe, un marché de l'investissement locatif et un marché de l'occupation banale. Le premier traite le logement d'abord comme une réserve de valeur, le second comme un placement rentable, et le troisième avant tout comme un bien de consommation. Dans chacun de ces régimes locaux prévalent des modes différents d'appariement entre offreurs et demandeurs, donc des procédures diverses de sélection des acquéreurs et de valorisation des biens. La cartographie de ces régimes de marché attire donc l'attention sur la dimension locale de la régulation des marchés et sur le rôle actif que joue l'espace dans la reproduction des structures sociales.

L'hypothèse centrale du projet WIsDHoM est l'existence d'une *feedback loop* par laquelle les inégalités sociospatiales tendraient à s'autoalimenter par le canal des prix immobiliers. Les capitaux économiques (revenus et patrimoine) et, dans une moindre mesure, culturels des ménages (connaissance du fonctionnement des marchés) leur confèrent d'inégales opportunités d'insertion sur les marchés immobiliers. Ce phénomène inscrit les inégalités dans l'espace. Cette stratification sociospatiale, combinée à des politiques nationales ou locales, produit des dynamiques de prix différenciées plus ou moins favorables à l'accumulation patrimoniale. Certaines catégories de ménage parviennent ainsi à dégager d'importantes plus-values tandis que d'autres s'enferment dans des formes de propriété non spéculative (Lambert, 2016). Ce fonctionnement en spirale est influencé par les politiques publiques, ce que les membres de WIsDHoM proposent d'aborder à travers la notion de régime de financement du logement (« *housing-finance regime* » - Le Goix et al., à paraître). L'expression désigne un « système complexe d'incitations nationales et locales pour l'accès des ménages au crédit, qui intègre la variabilité spatiale des revenus et des prix du logement » (« *intricate system of national and local incentives for accessing credit, associated with the spatial variability of income and housing prices* » - *ibid.*, p. 28). La question des dispositifs d'aide à l'investissement et de leur localisation est donc un élément clé de ces problématiques.

1.2. Les marchés immobiliers français régulés par des dispositifs publics spatialisés

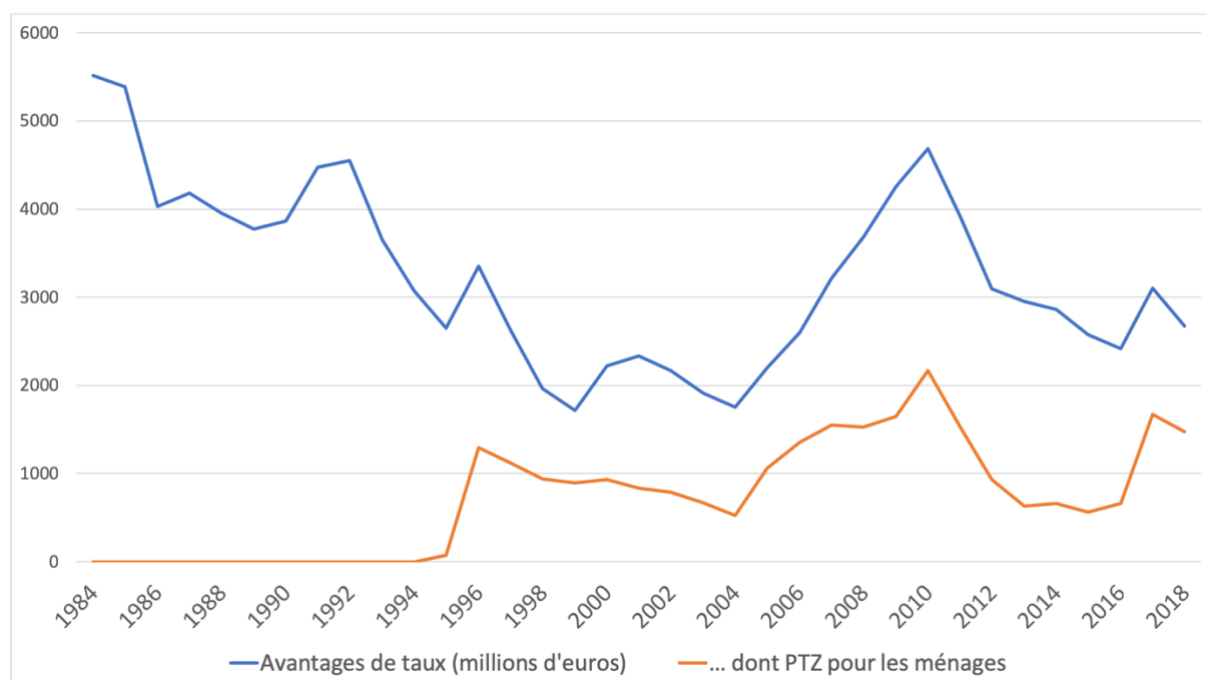
Adkins, Cooper et Konings (2019) montrent que, dans le cas australien, l'inflation des prix des actifs immobiliers est le résultat combiné d'une politique de libéralisation du crédit et du marché du travail d'une part, et d'autre part de la mise en place de dispositifs d'incitations fiscales (p. 9) dopant

les plus-values immobilières. Le cas français, à travers les dispositifs de soutien aux marchés immobiliers, permet d'étudier un cas plus direct d'influence des pouvoirs publics sur la stratification sociospatiale des ménages.

1.2.1. La France, un cas singulier de « keynésianisme privatisé » ?

La France se distingue des autres pays de l'OCDE par un soutien direct et massif aux investissements immobiliers, *via* en particulier des aides fiscales (Guerrini et Schaefer, 2019 ; Wijburg, 2019). L'étude de ces-dernières mène Pollard (2010) à conclure à un « *phénomène de dépendance des acteurs de marché à l'égard de l'intervention publique* » (p. 325). Le pouvoir structurant des dispositifs publics se mesure notamment au profil des investisseurs immobiliers en France. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le cas français se singularise par la discrétion des investisseurs institutionnels dans le secteur locatif privé (Estrosi Sassone, 2017 ; Deniau et al., 2019). Cette structure tiendrait en partie au soutien actif des pouvoirs publics en faveur de l'investissement locatif des ménages (Guerrini et Schaefer, 2019), à l'image de l'actuel dispositif Pinel. Ces caractéristiques motivent Wijburg (2019) à parler d'un « keynésianisme privatisé à la française » (« *French-style privatised Keynesianism* » - p. 3) qui se serait maintenu, voire se serait accru, avec la crise économique de 2008 (Pollard, 2010b). Ce keynésianisme privatisé se définit par un soutien des pouvoirs publics à la fois à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif – comme c'est le cas en France (Pollard, 2010a).

Ce régime propre à la France est à resituer dans l'histoire des politiques du logement depuis l'après-guerre. Le récit qui en est traditionnellement fait distingue schématiquement deux périodes avec comme césure l'année 1977 (Calcoen et Cornuel, 2001 ; Kamoun, 2005 ; Gobillon et Le Blanc, 2008 ; Vergriete, 2013 ; Driant, 2015 ; Wijburg, 2019). Du milieu des années 1950 au milieu des années 1970, l'État a été particulièrement interventionniste dans la production de logement : à la fois « première puissance financière, [...] premier employeur et [...] premier producteur » (Kamoun, 2005, p. 27), il met également en place une politique des grands ensembles à travers la création des ZUP en 1957. Cet effort se traduit par une forte augmentation du parc de logement, qui augmente de moitié en vingt ans (Vergriete, 2013, p. 41). La réforme du 3 janvier 1977 amorce une diminution de l'aide à la pierre au profit de l'aide à la personne. Elle crée conjointement l'aide personnalisée au logement (APL) et le prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP). La fin des années 1970 marquerait ainsi un glissement vers une conception plus libérale des politiques du logement, dans laquelle il reviendrait au marché de répondre aux besoins des ménages solvabilisés par l'État. La création du PAP a ainsi dopé l'accroissement de l'accession à la propriété. En 1995, le PAP est remplacé par le prêt à taux zéro (PTZ), plus intéressant pour les ménages et non contingenté. Le PTZ permet aux accédants situés sous un certain seuil de revenu, de disposer d'un prêt sans intérêt. D'abord réservé à l'acquisition de logements neufs, il est étendu au secteur ancien en 2005 et constitue depuis l'un des principaux postes des aides publiques accordées sous forme de taux avantageux (*cf.* figure 1). De nombreux autres prêts aidés existent également, dont l'éligibilité est souvent restreinte aux ménages les plus modestes (prêt d'accession sociale, prêt conventionné, etc.).

Figure 1. Évolution des dépenses en taux avantageux dans le secteur du logement.

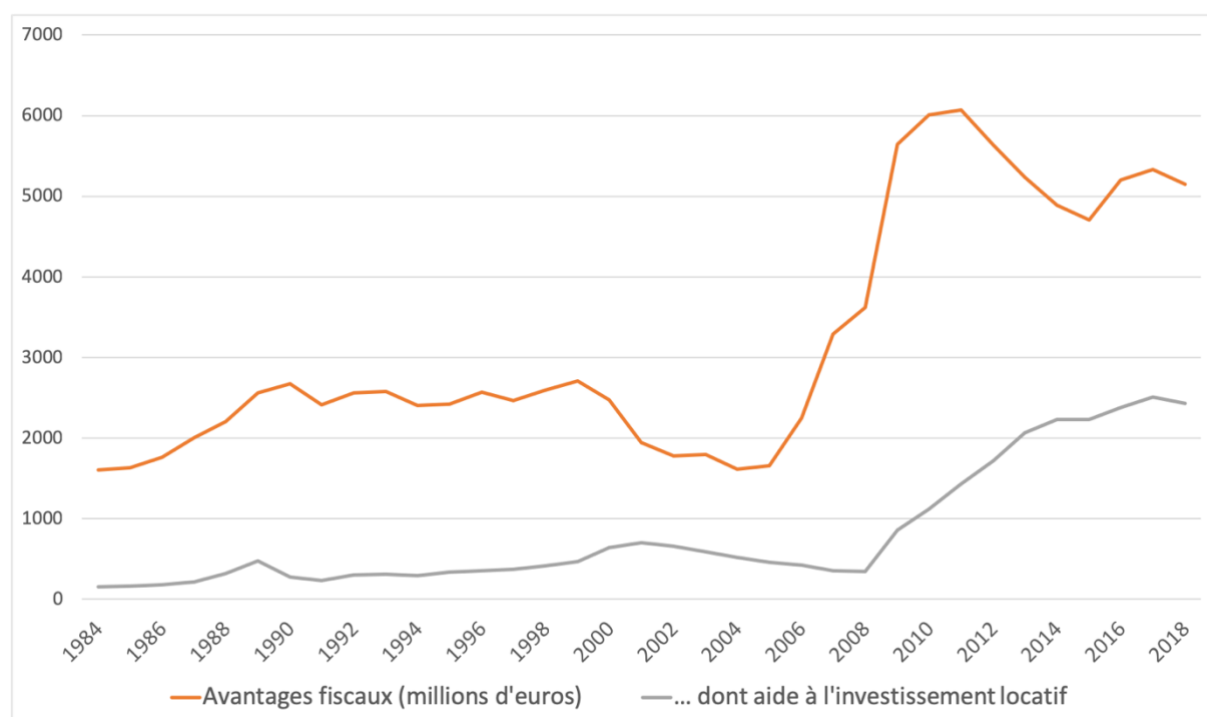
Source : Comptes du logement 2018.

Les années 1980 auraient marqué un nouveau tournant en instaurant un troisième pilier à la politique du logement à côté des aides à la pierre et des aides à la personne : les aides fiscales (Wijburg, 2019). La genèse des dispositifs de défiscalisation des revenus locatifs, qui sont les plus massifs et les plus étudiés, est précisément décrite dans la deuxième partie de la thèse de doctorat de Patrice Vergriete (2013). Le dispositif Quilès, mis en place le 1^{er} janvier 1985, constituait une mesure de relance. Dans un contexte de taux d'intérêt élevés (peu propices à une politique d'aide à l'accession à la propriété) et alors que la loi Quillot (1982) avait encadré les rapports entre locataires et propriétaires, le dispositif Quilès se présentait comme une mesure pragmatique de relance de la construction au moyen d'une défiscalisation des revenus locatifs. Si le dispositif Quilès en lui-même n'a duré que deux ans, l'aide fiscale à l'investissement locatif s'est maintenue. Chaque nouveau dispositif, nommé du ministre du Logement qui l'instaure, remplace le précédent et en change les modalités ainsi que la teinte politique, tantôt sociale-démocrate tantôt néolibérale, visant la relance de la construction ou bien l'encadrement des marchés locatifs. Le « Quilès-Méhaignerie » (1987-1997), marque une première inflexion néolibérale, choisissant l'aide à l'investissement locatif privé comme mode de soutien du secteur du bâtiment. Le « Quilès-Méhaignerie intermédiaire » (1993-1997), mis en place par Marie-Noëlle Lienemann, impose aux investisseurs des contreparties sociales sous forme de loyers plafonds.

À partir de la fin des années 1990, le montant alloué aux aides fiscales à l'investissement locatif augmente notablement (il quadruple entre 1996 et 2010 – Vergriete, 2013), et s'accroît encore depuis 2010 (cf. figure 2), renforçant la dépendance des marchés à leur égard (Pollard, 2010). Le « Périssol » (1996-1998) se donne pour objectif la relance de l'activité dans le secteur du bâtiment, alors en difficulté. Le « Besson » (1999-2002), contemporain du gouvernement de Lionel Jospin, renoue avec le modèle des contreparties sociales. Le « Robien » (2003-2005), mis en place sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, vise à nouveau la relance quantitative de la construction. Il supprime les plafonds de ressources pour les locataires et augmente le loyer maximum. Les nombreuses critiques

faites au Robien (inflationniste, effet d'aubaine l'emportant sur l'effet d'incitation, centrage insuffisant sur les zones tendues, coût excessif) alimentent sa réforme par Jean-Louis Borloo, qui crée en 2006 le « Robien recentré », ainsi que le « Borloo populaire » ciblé sur les logements intermédiaires. Le « Scellier » (2009-2012) est d'abord pensé sur le modèle du Périssol, comme un outil de relance conjoncturelle de l'activité économique dans un contexte de crise généralisée. Il est allégé dès 2010 à des fins de maîtrise budgétaire. Le « Duflo » (2013-2014) poursuit lui aussi un objectif de relance du secteur de la construction tout en cherchant à concentrer ces aides dans les zones tendues. Le « Pinel », en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015, plus généreux que son prédécesseur, renoue avec un objectif davantage quantitatif, tout en maintenant les restrictions géographiques du Duflo et du Scellier.

Figure 2. Évolution des aides fiscales dans le secteur du logement.



Source : Comptes du logement 2018.

D'autres aides fiscales notables, bien que moins étudiées, ont été mises en place au cours des quinze dernières années. La TVA réduite à 5,5% (au lieu de 19,6%) pour la construction de logement en accession est instaurée le 1^{er} janvier 2006 dans certains territoires. Elle s'applique aux secteurs du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et, à partir de 2014, aux quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV). Depuis 2016, le dispositif Cosse offre une déduction fiscale sur les revenus locatifs en contrepartie du respect d'un plafond de loyer et d'un certain niveau de performance énergétique. Enfin, plus récent, le dispositif Denormandie, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, repose sur un modèle proche du dispositif Pinel. Il offre une réduction d'impôt sur le revenu aux bailleurs propriétaires qui réalisent des travaux de rénovation (pouvant aller jusqu'à 25% du montant de l'opération). Il est accessible dans les 222 communes cibles du plan Action cœur de ville, adressé aux villes moyennes ainsi qu'aux communes concernées par une opération de revitalisation du territoire (ORT ; 236 communes fin mars 2020).

L'État français joue donc un rôle toujours très important sur les marchés immobiliers. Si l'aide à la pierre n'a pas disparu, l'importance de l'aide à la personne et surtout des aides fiscales ont transformé l'action publique. Alors que jusqu'au milieu des années 1970 l'État se substituait aux marchés pour la production du logement, son objectif est depuis d'en encadrer le fonctionnement d'une part (en soutenant les ménages, notamment les moins solvables) et de les soutenir d'autre part (à travers les aides fiscales aux investisseurs).

1.2.2. Le millefeuille des dispositifs de soutien aux marchés

La particularité du keynésianisme privatisé français est de cibler géographiquement ses aides. Les dispositifs adossés à l'échelle communale s'appuient sur deux principaux zonages : le zonage dit « 1/2/3 » d'une part, et le « A/B/C » d'autre part, que je présente successivement. Le zonage 1/2/3 a été instauré par l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques. S'inscrivant dans le sillage de la réforme de 1977, ce zonage sert de fondement à la définition des montants des APL. Révisé de nombreuses fois depuis¹⁰, il est néanmoins demeuré inchangé depuis 2005. Depuis cette date, la zone 1 (qui se limite à une partie de l'Île-de-France) compte environ 760 communes, la zone 2 environ 2800¹¹ ; la zone 3 couvre le reste du territoire. Les critères présidant au zonage 1/2/3 sont relativement peu clairs. Si le critère démographique joue un rôle prépondérant, d'autres logiques semblent entrer en compte, sans que celles-ci soient explicites (Ministère de la Cohésion des territoires, 2019). Sa grande stabilité à l'échelle des deux dernières décennies suggère en tout cas une relativement faible adaptation à la conjoncture. Outre les APL, le zonage 1/2/3 a également servi de grille à la fixation des plafonds de loyers pour l'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif entre 1993 et 2002.

Le zonage A/B/C est instauré par l'arrêté du 19 décembre 2003 afin de fonder les loyers plafond du « Robien » (2003-2005) puis de ses successeurs. Il a depuis été modifié par les arrêtés du 10 août 2006, du 29 avril 2009, du 22 décembre 2010, du 1^{er} août 2014 et du 4 juillet 2019 (*cf.* tableau 1). Il distingue aujourd'hui cinq zones : A bis, A, B1, B2 et C. Censé rendre compte du degré de tension des marchés immobiliers locaux, c'est-à-dire des déséquilibres entre offre et demande, les critères qui président à son élaboration sont plus explicites que ceux du zonage 1/2/3. D'après sa présentation par les services du ministère de la Cohésion des territoires, il combine pour l'essentiel un critère démographique (niveau et évolution de la population) et un critère de prix immobiliers¹². Ainsi, la zone A comprend l'« agglomération de Paris, la Côte d'Azur, la partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés ». La zone B1 « comprend certaines grandes agglomérations ou dont les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone Abis ou A, quelques villes chères, les départements d'Outre-Mer ». La zone B2 s'étend aux « villes-centre de certaines grandes agglomérations, [à la] grande couronne autour de Paris non située en zone Abis, A

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

¹¹ L'emploi du terme « environ » tient aux légères modifications des effectifs du fait des scissions et fusions communales intervenues au fil des années.

¹² Je reviens sur les critères de définition du zonage A/B/C en 2.3. de ce mémoire.

et B1, [à] certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, [aux] communes de Corse non situées en zones A ou B1 » (Ministère de la Cohésion des territoires, 2019a). Cette définition, relativement vague (il n'existe pas de seuil précis de population, ni de prix), ménage aux décideurs une marge de manœuvre dans le classement de certains territoires. L'ensemble des communes d'Outre-Mer, pour ne prendre que cet exemple, sont ainsi classées d'office en B1, indépendamment des évolutions locales des marchés immobiliers.

Tableau 1. Effectifs communaux dans le zonage A/B/C

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

Source : *Journal officiel*.

Champs : France entière.

Traitement : P. Le Brun (2020).

Le rôle du zonage A/B/C dans les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier s'est accru au fil des années. Initialement destiné au « Robien », il a par la suite servi à définir les modalités locales d'éligibilité au PTZ, au prêt social de location-accession (PSLA), au dispositif Cosse, à la taxe sur les loyers élevés ou encore à la TVA à 10% pour les investisseurs institutionnels dans le locatif intermédiaire. En outre, à partir de 2009, le zonage A/B/C sert de support à la restriction géographique des aides fiscales à l'investissement locatif. Le « Scellier » (2009-2012) exclut d'abord les communes de la zone C avant de leur donner la possibilité, à partir de 2010, d'obtenir leur éligibilité par agrément ministériel. Le « Duflot » (2013-2014) exclut les communes des zones C et conditionne l'éligibilité à celles du groupe B2 à l'obtention d'un agrément préfectoral. Avec le « Pinel » (2015-2021), les zones C et B2 sont d'abord éligibles sous condition d'agrément préfectoral et deviennent inéligibles à partir du 1^{er} janvier 2018.

Enfin, les secteurs éligibles à la TVA à 5,5% sont également très mouvants (Trouillard et Merlin, 2017). Définis à une échelle infracommunale, ils changent chaque année selon l'entrée en vigueur ou la fin de conventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou des contrats politique la ville. La loi du 13 juillet 2006 portant sur l'engagement national pour le logement (ENIL), portée par Jean-Louis Borloo, instaure d'abord cette TVA dans les secteurs de l'ANRU augmentés d'une bande de cinq-cents mètres, abaissée à trois-cents par la loi des finances pour 2014. L'année suivante, au 1^{er} janvier 2015, la TVA réduite est appliquée aux quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV), prolongés de trois-cents mètres. Depuis janvier 2017, dans le cas où le QPV est adossé à une convention du nouveau programme pour la rénovation urbaine (NPNRU), l'éligibilité s'étire sur cinq-cents mètres autour du secteur. Elle ne dure qu'un certain temps :

- Dans le cas des secteurs du PNRU, elle se termine deux ans après le 31 décembre de la fin du financement du PNRU (ce délai supplémentaire de deux ans a été ajouté par la loi de finance pour 2016).

- Dans le cas des QPV sans convention NPNRU, l'éligibilité se termine au 31 décembre de l'année de fin du contrat de ville, c'est-à-dire 2020 dans l'essentiel des cas.
- Dans le cas des QPV adossés à un NPNRU, elle se termine le 31 décembre 2024.

La géographie des dispositifs d'aide à l'investissement immobilier est donc particulièrement complexe et changeante. Il n'existe pas de base unifiée qui les répertorie, même à l'échelon communal. L'historique des zonages 1/2/3 et A/B/C est à reconstituer, de même que les secteurs éligibles à la TVA réduite. Pourtant, le Pinel (Deniau et al., 2019), le Duflot (Le Bayon, Madec et Riffart, 2013), le PTZ (Gobillon et Le Blanc, 2005) et la TVA réduite (Trouillard et Merlin, 2017) présentent bien, à côté d'un effet d'aubaine plus ou moins marqué, un effet d'incitation¹³. Les aides Pinel concernent par exemple environ la moitié des ventes en état futur d'achèvement (Deniau et al., 2019). La façon dont ils se déploient dans l'espace est donc susceptible d'accroître les logiques de polarisation des investissements immobiliers, qu'il s'agisse d'accession à la propriété ou d'investissement locatif. L'objectif du stage au sein de l'ANR WIsDHoM était ainsi de combler cette lacune à travers la constitution de bases de données spatialisées regroupant ces différents zonages et les aires d'éligibilité aux différents dispositifs.

1.2.3. Vers un recentrage des dispositifs publics ?

L'ambition de ce travail est de contribuer à un renouvellement des travaux sur les dispositifs de soutiens aux marchés immobiliers en géographie économique par la mise en évidence d'un recentrage de ces aides. Les années 2010 ont en effet été marquées par une réorientation de certaines politiques du logement, et en particulier de certains des dispositifs étudiés. Les perspectives de Julie Pollard (2010a) et plus encore, pour notre sujet, de Patrice Vergriete (2013) gagneraient donc à être approfondies par la prise en compte des politiques déployées au cours des années 2010.

L'expression de recentrage s'entend ici dans un sens géographique, comme opposée à celle d'extension. Elle renvoie à la tendance des dispositifs publics à se concentrer sur certains territoires et à en exclure d'autres selon les objectifs qui leur sont assignés. Le terme « recentrage » est au départ un terme issu de la recherche en gestion ; il désigne « la tendance des groupes à choisir des stratégies de portefeuille qui renforce la cohérence de leurs activités » afin de « converger vers son niveau "optimal" de diversification » (Batsch, 2003, p. 1). Appliqué aux politiques du logement, ce terme renvoie donc au souci d'étendre les aides aux zones estimées les plus propices à la réalisation des objectifs qui leur sont prêtés. La même expression avait été employée par Wachter (1989) dans son étude des débats suscités en 1986 par le rapport de la commission Guichard, de la DATAR, qui préconisait de cibler l'intervention sur des « pôles de croissance ». Toutefois, j'emploie l'expression « recentrage » dans un sens large d'orientation vers certaines zones cibles, qui ne se situent pas toujours dans les centres urbains. Il s'agit donc d'une acception plus large que celle mobilisée dans les travaux sur le dispositif Pinel (Driant, 2017 ; Deniau et al., 2019). Je limite en revanche mon étude

¹³ L'évaluation des aides fiscales à l'investissement locatif est cependant difficile, comme le reconnaissent Le Bayon, Madec et Riffart (2013) : « L'effet d'aubaine existe et on ne peut conclure avec certitude sur le nombre de constructions qu'on aurait observé sans dispositif » (p. 273). Deniau et al. (2019) confirment : « le ministère en charge de la politique du logement ne dispose pas des données fiscales permettant l'identification et la caractérisation des logements financés par le dispositif » (p. 1).

à la dimension territoriale de ce recentrage ; la thèse d'un recentrage des dispositifs en terme de catégories sociales bénéficiaires n'est donc pas examinée ici¹⁴. Enfin, la notion de « recentrage » permet de souligner le rôle resté central de l'État dans la gouvernance territoriale (Epstein, 2015).

Les dernières décennies ont été marquées par une transformation progressive de l'usage des zonages par les politiques publiques. L'ambition sociale qui avait motivé sa mise en place, a d'une part cédé le pas à une volonté de canaliser les investissements locatifs vers les zones les plus tendues (donc les moins risquées financièrement), et se prête d'autre part au retour du leitmotiv austéritaire depuis 2010. À partir d'entretiens et des comptes-rendus des débats à l'Assemblée nationale, Vergriete (2013) montre en particulier que le recours aux zonages est d'abord justifié par une ambition sociale : leur utilisation permet d'adapter l'aide publique aux besoins des populations. Le zonage 1/2/3 est créé en 1977 pour fonder le calibrage des APL. Il est mobilisé en 1993 par Marie-Noëlle Lienemann pour déterminer le montant des loyers plafonds imposés aux bénéficiaires du « Quilès-Méhaignerie intermédiaire ». L'instauration du « Robien » en 2003, et du zonage A/B/C par la même occasion, a marqué un tournant dans l'usage des découpages territoriaux.

Le retour à une ambition « quantitative », caractéristique des gouvernements de droite, marque un nouvel usage des zonages. Là où le « Quilès-Méhaignerie intermédiaire » ou le « Besson » l'utilisent avant tout pour déterminer les loyers plafonds, le « Robien » cherche davantage à réorienter les investissements vers les zones tendues. Si le principe des loyers plafonds est conservé, leur niveau est suffisamment élevé pour maintenir une rentabilité intéressante dans les zones A et B. Désormais, les réformes successives des aides fiscales à l'investissement locatif cherchent à renforcer cette tendance au recentrage des investissements sur les zones tendues. C'est notamment l'inefficacité du Robien dans ce domaine qui motive sa réforme par Jean-Louis Borloo en 2005 et son remplacement par le « Robien recentré ». En 2009, le « Scellier », pourtant instauré comme réponse à la crise financière globale, exclut la zone C du dispositif. Cette restriction géographique est alors justifiée par le caractère risqué des investissements locatifs en zones non tendues, où les logements produits ne trouvent pas toujours preneurs. Le rapport sur lequel s'est appuyée cette réforme affirme ainsi :

La principale critique adressée aux dispositifs d'investissement locatif est d'avoir contribué à augmenter le parc locatif privé dans des zones où les besoins en logement étaient satisfaits. [...] Cela conduit aujourd'hui à une offre excessive de logements dans des zones peu urbanisées, notamment dans la zone C.

Source : Scellier et Le Bouillonnet (2008), p. 29.

De 2010 à 2017, cependant, est instaurée la possibilité de déroger au zonage au moyen d'un agrément préfectoral. La faible efficacité du dispositif dans les zones non tendues, rapportée au coût de l'aide fiscale, est restée l'argument principal en faveur de la restriction du Duflot puis du Pinel aux zones les plus tendues.

À partir de 2010, comme le note Vergriete (2013), l'austérité s'étend aux aides au logement. Ce discours prend appui sur des études montrant d'une part le caractère inopportun des investissements en zones non tendues (Scellier et Le Bouillonnet, 2008), d'autre part l'effet inflationniste des aides à

¹⁴ Cette voie mériterait cependant de faire l'objet d'une étude à part entière. Les aides Pinel bénéficient par exemple à des ménages essentiellement aisés : la moitié d'entre eux se situent dans le dernier décile de revenus (Deniau et al., 2019)

la personne (Fack, 2011). Dans le domaine de l'investissement locatif, le « Duflot » puis le « Pinel » accroissent encore le recentrage des aides. Le « Duflot » (2013-2014) conditionne l'éligibilité des communes de la zone B2 à un agrément préfectoral, et retire cette possibilité pour la zone C, qui devient strictement inéligible. Le Pinel (2015-) rétablit d'abord les agréments pour la zone C avant de supprimer définitivement toute possibilité de dérogation à partir de 2018. Les années 2010 ont ainsi marqué une très nette diminution du nombre de communes éligibles aux aides fiscales à l'investissement locatif. Cette tendance au recentrage a également affecté le PTZ dans le secteur ancien, bien que dans un mouvement inverse¹⁵ : depuis le 1^{er} janvier 2018, ces aides sont circonscrites aux zones non tendues (B2 et C). Enfin, les APL accession¹⁶ ont été restreintes à la zone 3 du zonage 1/2/3, c'est-à-dire à des zones considérées comme non tendues¹⁷.

Si le discours austéritaire est souvent utilisé pour justifier une réduction des aides à l'investissement immobilier, ce recul est néanmoins resté limité. Les nombreuses tentatives des gouvernements successifs pour restreindre le PTZ dans le neuf aux zones tendues se sont toutes soldées par des échecs (*Les Echos*, 2011 ; Vion, 2017 ; Feuerstein, 2019) . Le dispositif Cosse, conçu dans la suite du « Borloo populaire » (2006-2008) du « Besson » (1999-2002) et du « Quilès-Méhaignerie intermédiaire » (1993-1997), est mis en place en 2016. Non seulement le recul des aides reste limité, mais le recentrage géographique sur certaines zones s'accompagne parfois d'une intensification des aides. Concernant l'investissement locatif, les aides accordées par le « Duflot » dans les zones tendues sont supérieures à celles du Scellier en 2012 (Le Bayon, Madec et Riffart, 2013). Ainsi, la diminution du montant des avantages fiscaux accordés dans le domaine du logement depuis 2010 a épargné les aides à l'investissement locatif (*cf.* figure 2). Les aides ciblées géographiquement n'ont pas été affectées par les velléités austéritaires des gouvernements successifs. La TVA réduite a vu son aire d'éligibilité étendue aux quartiers prioritaires des politiques de la ville par la loi de finance pour 2015, ce qui a engendré une nette augmentation du nombre de programmes à en bénéficier (Trouillard et Merlin, 2017). Le « Denormandie », entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, reproduit le schéma du « Pinel », qu'il limite aux 222 communes du programme Action cœur de ville et à celles concernées par une opération de revitalisation des territoires, sélectionnées sur projet dans les deux cas.

1.3. Hypothèses, méthodes et données

Ces premiers éléments soulignent l'intérêt d'un travail de reconstitution de l'histoire de l'emprise spatiale de ces dispositifs, encore inédit dans le cas français. Je présente dans cette section les hypothèses qui ont guidé mon travail, ainsi que les matériaux et les méthodes sur lesquelles il a reposé.

¹⁵ Créé en 2005, supprimé en 2011 et réinstauré sous des conditions plus restrictives en 2012, le PTZ dans l'ancien est définitivement supprimé des zones A et B1 depuis janvier 2018.

¹⁶ Les APL accession sont attribuées par la Caisse d'allocations familiales (CAF) aux ménages qui ont contracté un prêt d'accession social (PAS), un prêt aidé d'accession à la propriété (PAP) ou un prêt conventionné (PC). Leur montant moyen se situe autour de 150 euros par mois.

¹⁷ Je remercie Luc Guibard (doctorant à l'UMR Géographie-Cité) d'avoir attiré mon attention sur l'existence de ce dispositif.

1.3.1. Les hypothèses de recherche : un keynésianisme privatisé spatialement différencié

L'hypothèse principale de mon travail est que le keynésianisme privatisé français est modulé spatialement, c'est-à-dire qu'il se décline différemment selon les zones du territoire. Cette différenciation géographique s'illustre, dans les années 2010 en France, par la tendance au recentrage des dispositifs de soutien à l'investissement locatif. Plus facile à identifier en France que dans les autres pays en raison de la spécificité de ses politiques du logement, ce recentrage territorial permettrait d'illustrer la tendance des politiques néolibérales à s'appuyer sur et à accroître les inégalités sociospatiales. En clair, l'étude du déploiement spatial du « keynésianisme privatisé » français, permet d'en nuancer le constat : il n'y a keynésianisme que dans certains territoires. Il dérive de cette première supposition trois hypothèses secondaires (a, b et c), que le temps du stage n'a qu'imparfaitement permis d'explorer.

- (a) Les dispositifs originellement non ciblés (Pinel, PTZ, APL) tendent à être recentrés sur certaines zones tandis que les dispositifs originellement ciblés (TVA réduite, Denormandie) sont étendus. Le recentrage des dispositifs non ciblés dépend de leur fonction. Les aides à l'investissement locatif, c'est-à-dire à la constitution de rentes, sont concentrées dans les zones tendues. Les aides à l'accession à la propriété, donc à la constitution d'un patrimoine non lucratif, sont à l'inverse circonscrites aux zones non tendues.
- (b) Ce recentrage n'est pas indépendant des évolutions observables sur les marchés immobiliers. La transformation des aires d'éligibilité aux aides peut constituer une réponse aux mutations locales des marchés du logement. Pour autant, la cartographie des dispositifs d'aide ne dérive pas mécaniquement des évolutions des marchés. Il demeure, dans leur instauration, une part de contingence, utilisée pour justifier la mise en place parallèle de dispositifs plus discrétionnaires.
- (c) Les discours politiques sur lesquels reposent ces dispositifs se sont transformés au cours des deux dernières décennies. Les préoccupations sociales et pro-entrepreneuriales du tournant des années 2000 ont largement cédé la place à une approche mêlant soutien à l'accumulation patrimoniale et maîtrise budgétaire. Le travail d'analyse des justifications, mené par Patrice Vergriete dans le cas des aides à l'investissement locatif, gagnerait à être étendu aux années 2010.

1.3.2. Des données inédites sur les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier

Le premier et principal obstacle à la vérification et l'exploration de mes hypothèses de recherche tient à l'absence de données géographiques centralisées concernant les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier. Trois des quatre mois de mon stage ont ainsi été consacrés à l'élaboration de ces données. Au terme de mon travail, certaines informations restent manquantes et ne permettent pas de qualifier d'exhaustif le répertoire construit. Il constitue toutefois une première contribution, à ma connaissance inédite, à ce travail de collecte. La présentation de ces bases devrait faire l'objet d'un prochain *data paper*. La collecte et la centralisation de ces données se sont d'abord appuyées sur un travail de documentation qui a permis de reconstituer l'histoire des dispositifs, de leurs zonages et de leurs conditions d'éligibilité. Une fois identifié l'ensemble des informations pertinentes, une seconde étape a été de les rassembler sur un support unifié, de les nettoyer, au besoin

de les rectifier, et de les classer de façon à en permettre la mobilisation ultérieure par d'autres membres du projet WIsDHoM. J'ai construit ces bases au moyen du logiciel R, qui se prête particulièrement à la manipulation de bases de données de grande taille. Les données sur les zonages 1/2/3, et surtout A/B/C, se sont avérées difficiles à rassembler. Seul le découpage actuel étant disponible librement sur le site du Ministère de la Cohésion des territoires, il m'a été nécessaire de repartir directement des classements figurant en annexe des arrêtés ministériels, disponibles sur le site Legifrance.gouv.fr. L'ensemble des opérations qui ont permis d'aboutir aux bases finales sont récapitulées dans la deuxième partie de ce mémoire.

Le second temps de mon travail a consisté en une première exploration des données produites. Ce travail, plus analytique, a été guidé par les hypothèses de recherche présentées précédemment. Il s'est appuyé sur d'autres matériaux empiriques : des jeux de données d'une part, et un corpus textuel d'autre part. Le versant quantitatif de mon analyse a reposé sur des données en libre accès proposées par l'INSEE, par le Ministère de la Cohésion des territoires et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et enfin par Etalab. La participation au projet WIsDHoM m'a en outre donné accès à certaines données sur les transactions immobilières en Île-de-France sur la période 2006-2012¹⁸ (cf. encadré 1). En revanche, les difficultés d'accès aux données équivalentes sur les terrains lyonnais et avignonnais m'ont conduit à me limiter au territoire francilien pour l'étude des marchés immobiliers pré-2012. L'annexe 1 récapitule l'ensemble des bases utilisées. Les détails de leur mobilisation seront présentés au fil du mémoire.

Encadré 1. Les données hétérogènes sur les transactions immobilières en France : BIEN, Perval, DVF.

La France est un des rares pays où existent des bases sur les transactions immobilières complètement désagrégées (c'est-à-dire au format une ligne pour une transaction, ou une ligne pour un bien). Il est possible d'y accéder *via* deux principales sources : la Chambre des notaires d'une part, et la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) d'autre part.

La Chambre des notaires propose, depuis les années 1990, deux bases privées alimentées par les notaires eux-mêmes : la Base d'information économique notariale (BIEN) pour l'Île-de-France et les bases Perval pour le reste du territoire français. L'accès à ces deux sources, payant, est donc fortement contraint. L'usage de ces données est généralement régi par une convention d'utilisation des données. Supposées exhaustives, BIEN et Perval ne couvrent en réalité qu'une partie des transactions, d'ampleur variable selon les années et les territoires. Les bases BIEN, auxquelles je me suis limité, couvriraient entre 70 et 80% des transactions franciliennes : environ 80% pour la première couronne et entre 60% et 80% dans le reste de la région (Le Corre, 2019).

La DGFIP propose l'accès, à partir de 2014, à la base Demande de valeur foncière (DVF). Plusieurs versions de cette base sont disponibles, plus ou moins libre d'accès, et par conséquent plus ou moins riches en informations. Les bases proposées par Etalab, accessibles en ligne, ne fournissent pas d'information sur les parties de la vente ni sur le volume des transactions, ce qui limite leur intérêt pour l'analyse géographique (Casanova-Enault, Boulay et Coulon, 2019). L'accès aux bases

¹⁸ J'ai pu disposer des données de la base BIEN dans le cadre de la convention de recherche signée le 24 juin 2014 entre le Labex DynamiTe et la société Paris-Notaire-Service.

complètes de la DGFIP est également restreint. La version en libre accès de DVF, celle d'Etalab, étant suffisante pour tester mes hypothèses de recherche, je m'y suis limité

La comparabilité des bases de la Chambre des notaires et de la DGFIP est un enjeu en soi. Répondant à des objectifs différents (la commercialisation des données pour la Chambre des notaires ; la détermination des impôts pour la DGFIP), les deux bases sont structurées différemment. En particulier, le traitement différencié des multiventes¹⁹ aboutit à des écarts de prix significatifs dans le cas d'Avignon (Casanova-Enault et al., 2017). En outre, les bases DVF présentent des taux de couverture plus élevés : le nombre de transactions recensées sur une maille donnée ne sont donc pas comparables d'une base à l'autre.

Je me suis également appuyé sur un corpus textuel composé de deux matériaux. J'ai d'abord utilisé les arrêtés ministériels qui ont défini les classements successifs A/B/C et 1/2/3. J'ai également complété la dimension essentiellement quantitative de mon travail par la consultation des comptes-rendus de débats menés à l'Assemblée nationale à l'occasion de la présentation des projets de loi de finance pour 2013 (dispositif Duflot), 2015 (Pinel) et 2018 (modification des périmètres du Pinel, restriction de l'APL et du PTZ dans l'ancien). Ces comptes-rendus m'ont offert un aperçu des objectifs officiellement confiés aux dispositifs d'aide à l'investissement locatif.

1.3.3. Une étude centrée sur les FUA de Paris, Lyon et Avignon entre 2003 et 2019

Mon travail de stage s'inscrivant dans le projet WIsDHoM, les exemples mobilisés ont concerné les *Functional Urban Areas* (FUA) de Paris, Lyon et Avignon. La FUA d'un centre urbain, définie par l'OCDE, rassemble l'ensemble contigu des territoires dont 15% au moins de la population en emploi travail dans le centre. La méthode exacte de définition des FUA est détaillée par Dijkstra, Poelman et Veneri (2019). Les trois territoires d'études sont ainsi d'étendues très inégales :

- La FUA de Paris s'étend sur 1781 communes, et rassemblait environ 13,2 millions d'habitants en 2016. Elle englobe l'ensemble de l'Île-de-France et une partie des départements voisins (au total dix-sept départements).
- La FUA de Lyon comprend 316 communes pour environ 2,1 millions d'habitants en 2016, répartis sur quatre départements.
- La FUA d'Avignon se compose de 45 communes appartenant à trois départements et regroupant environ 330 000 habitants en 2016.

Pour autant, ce mémoire ne se limite pas à ces terrains locaux : mes hypothèses de travail valent à l'échelon national. Les exemples locaux sont utilisés lorsque les données sont indisponibles pour la France entière, ou lorsque les phénomènes étudiés se concentrent dans et autour des zones urbaines. Les FUA de Lyon et d'Avignon sont pour l'essentiel mobilisées à des fins illustratives. Celle de Paris fera l'objet d'une attention plus particulière.

¹⁹ On désigne par « multivente » une vente qui porte sur plusieurs biens simultanément, par exemple la vente d'un appartement et d'une cave. Dans la base DVF, une telle transaction occupera deux lignes (une pour l'appartement, une pour la cave) ; dans les bases BIEN et Perval, cette transaction sera renseignée en une seule ligne (la cave sera mentionnée comme attribut de l'appartement).

Je me suis limité, pour mon travail de collecte des données, à la période allant de 2003 à aujourd'hui. Le choix de 2003 s'est imposé pour plusieurs raisons. En premier lieu, la période 2003-2020 a été marquée par de nombreuses transformations des politiques d'aide à l'investissement immobilier. Le zonage A/B/C, qui a occupé une place centrale dans mon étude, est instauré en 2003 ; la TVA à 5,5% en 2006. En second lieu, 2003 marque un seuil temporel au-delà duquel les données se raréfient nettement. Les bases BIEN ne sont disponibles pour chaque année qu'à partir de 2003. Le recensement des fusions et des scissions communales par l'INSEE ne remonte que jusqu'à 2003. Celui des logements n'est accessible qu'à partir de 2006.

2. Un soutien aux marchés immobiliers adossé à des zonages fluctuants

Dans cette partie, je détaille les étapes de la production de données sur les dispositifs de soutien aux marchés immobiliers et en présente les structures et le format (2.1.). Je propose ensuite, en guise de première exploration, une comparaison des zonages A/B/C et 1/2/3 (2.2.). Je termine par une étude des liens entre le zonage A/B/C et les marchés immobiliers locaux en Île-de-France (2.3.).

2.1. Faire l’histoire des zonages A/B/C et 1/2/3

Le livrable de l’étude est composé de deux principales bases de données. La première est une base nationale donnant, pour chaque commune de France et pour chaque année depuis 2003, son classement dans les zonages A/B/C et 1/2/3. La seconde catégorie de données, dérivée de la première, se décline en trois bases – une par FUA – rassemblant chacune l’ensemble des informations pertinentes pour étudier l’évolution géographique locale des dispositifs de soutiens aux marchés immobiliers.

2.1.1. Un historique des zonages A/B/C et 1/2/3 pour la France entière depuis 2003

La première étape du travail de collecte des données historiques a consisté à reconstituer les zonages précédents dans un SIG consolidé ; le ministère de la Cohésion des territoires mettant uniquement à disposition la dernière version des zonages 1/2/3 et A/B/C. Pour cela, la seule source disponible sont les arrêtés ministériels par lesquels les zonages successifs ont été instaurés (*cf.* annexe 2). Ces documents sont librement accessibles sur le site legifrance.gouv.fr. La liste des communes classées dans chaque zone figure en annexe des arrêtés, la plupart du temps sous la forme d’un texte (*cf.* annexe 3). L’extraction de cette liste a été effectuée par *scraping*, c’est-à-dire par aspiration d’informations depuis internet (*cf.* annexe 4, extrait 1). Ici, les données textuelles collectées ont été organisées sous la forme d’un tableau indiquant pour chaque commune son classement dans chaque zonage²⁰.

Ce travail s’est heurté à deux séries de problèmes.

- Il s’agit d’une part de problèmes d’omission dont je donne deux exemples. Premier exemple, mes arrêtés n’ayant apparemment pas été rédigés selon un procédé automatisé, ils présentent certaines erreurs de transcription. Dans les listes normalement construites, les noms des communes sont séparés d’une virgule : c’est l’observation de cette structure qui a guidé l’élaboration du script de *scraping*. Ces virgules sont parfois omises par le rédacteur ou la rédactrice, ce qui a pour effet de rassembler deux communes dans une même cellule de tableau. Leur séparation doit être effectuée

²⁰ Cette opération a été menée avec l’extension RSelenium du logiciel R et grâce à l’aide de Hughes Pécourt, à qui je dois l’essentiel du script utilisé.

au cas par cas. Autre cas d'omission, volontaire celui-ci : le rédacteur ou la rédactrice remplace parfois la liste des communes d'un département classée dans une certaine zone par la mention "L'ensemble des communes du département, hors communes en zone A" ; ce qui nécessite à nouveau un traitement correctif.

- Il s'agit d'autre part d'obstacles relatifs à l'appariement des données, c'est-à-dire à la possibilité de faire correspondre par une clé les classements produits avec d'autres bases agrégées à la commune afin de cartographier les résultats produits ou de mener des analyses croisées. Deux problèmes se sont posés. En statistique, traditionnellement, les communes sont identifiées au moyen de leur code INSEE, un code unique à cinq chiffres, plus aisément manipulable que le nom de la commune. Or, les classements ministériels se limitent à indiquer les noms de la commune et de son département. Certains noms sont mal orthographiés (en particulier, les accents sont parfois absents), ce qui brouille la correspondance avec les tables produites et les bases plus usuelles telles que celles de l'INSEE. Deuxième problème, certains noms de communes figurant dans les arrêtés sont anachroniques, c'est-à-dire que les communes mentionnées n'existent plus au moment où l'arrêté est prononcé (généralement parce qu'elles ont été fusionnées).

J'ai réglé ce problème en réalisant deux séries d'appariements entre chaque table issue d'un arrêté et la liste des communes établie par l'INSEE l'année de publication de l'arrêté.

- Un premier appariement a été réalisé sur la base d'une variable composée du nom de la commune accolé au numéro de son département (je nomme cette variable `NOM_DEP`). Cette opération a permis de « filtrer » les noms de communes qui ne présentaient pas de problèmes de transcription.
- Un second appariement a été réalisé sur les résidus du premier en utilisant cette fois-ci la distance de Levenshtein²¹. Alors qu'un appariement classique repose sur le principe d'identité, la distance de Levenshtein repose sur celui de similarité²². Elle permet d'associer à chaque commune de la table issue de l'arrêté celle de la table INSEE qui lui est le plus proche. Le résultat de ce second appariement a été contrôlé et, au besoin, corrigé manuellement.

Une fois chaque arrêté ministériel converti sous la forme d'un tableau exploitable, la dernière étape a été d'en tirer une base unifiée donnant, pour chaque année, le classement de chaque commune dans chacun des deux zonages. Il a pour cela été nécessaire de construire les classements des années où aucun arrêté n'a été promulgué. La seule difficulté de cette étape a été de tenir compte des scissions et fusions communales, ce qui a nécessité de ma part de faire un choix méthodologique. Le problème qui s'est posé est le suivant : si, en 2014, une commune X est classée en zone A et une commune Y en zone B1 et que les deux communes fusionnent en 2016 : à quelle catégorie appartient cette nouvelle commune ? Un problème symétrique se pose pour les scissions. J'ai choisi de procéder comme suit :

- Lorsque deux communes fusionnent, la nouvelle commune garde systématiquement le code INSEE d'une des communes fusionnées. J'attribue alors à la commune-fille la zone de la commune-mère dont le code INSEE a été conservé.
- Lorsque deux communes se divisent, je place chaque commune-fille dans la zone de la commune-mère.

²¹ Je dois cette solution à Timothée Giraud, qui a créé pour l'occasion un script disponible sur la plateforme github.com.

²² Dans un appariement classique, « Brénaz01 » sera considéré comme différent « Brenaz01 » en raison de l'absence d'accent sur le second et en dépit de leur grande proximité. Avec la distance de Levenshtein, chaque terme d'une base A est associé avec le terme de la base B qui lui est le plus similaire, c'est-à-dire qui minimise le nombre de caractère à changer pour que les deux soient identiques.

Ce choix pourrait être tranché de façon qualitative, par exemple en interviewant un élu ou une élue d'une commune concernée par ce genre de configuration.

La table qui résulte de l'ensemble de ces étapes de traitement permet d'identifier, pour chaque année, le classement dans chaque zonage de chaque commune qui existait alors (cf. annexe 5 pour les métadonnées de cette table). Concrètement, dans la base produite, il existe une ligne pour chaque commune qui a existé sur la période 2003-2019. Une commune Y qui aurait fusionné en 2016 dans la commune X figure sous le code Y de 2003 à 2015 et prend, à partir de 2016, le code et le classement de la commune X. Dans ce genre de configuration, la commune X occupe donc deux lignes sur la période 2016-2019.

2.1.2. L'éligibilité aux dispositifs d'aide à l'investissement immobilier renseignée à l'échelle locale

À des fins de maniabilité, j'ai tiré de cette base nationale trois sous-bases locales, structurées de façon à en faciliter la cartographie. La différence principale tient au traitement des fusions. L'ensemble des cartes du projet WIsDHoM sont réalisées à partir de la dernière géographie communale, c'est-à-dire celle du 31 décembre 2019. La base nationale, du fait de sa structure, se prête mal à ce procédé. Pour reprendre le cas fictif précédent, comment représenter la situation de la commune X en 2013, c'est-à-dire avant la fusion de la commune Y ? La géographie au 31 décembre 2019 attribue une seule maille à la commune X, ce qui ne permet pas de montrer qu'en 2013, la commune X était en réalité divisée en une commune X classée en A et une commune Y classée en B1. Il existe deux principales façons de contourner ce problème :

- Une première méthode, à la fois plus facile et plus lisible mais relativement imprécise, consiste à attribuer à la maille entière le classement de la commune qui a imposé son code INSEE à la commune fusionnée. Dans mon exemple fictif, je ferais figurer en 2013 la commune X comme classée en A. Cette méthode est donc relativement peu précise mais s'effectue très simplement. En outre, les cas de fusion de ce type sont relativement marginaux à l'échelle des trois FUA : ils concernent 24 communes dans le cas de Paris (sur un total de 1781), 8 pour Lyon (sur 316) et 0 pour Avignon.
- Une seconde méthode a été élaborée par Ronan Ysebaert pour surmonter le problème des fusions dans un cas plus général, dans le cadre de la préparation de fonctions d'appariements travaux menés avec Gabriel Bideau (2019). Elle permet, au moyen d'une fonction créée pour l'occasion, de représenter les classements de l'ensemble des communes fusionnées. Pour reprendre à nouveau mon exemple, en 2013, la commune X serait classée en « A-B1 ».

Si la première méthode donne des cartes plus lisibles à l'échelle de l'ensemble des FUA, la seconde est idéale pour les études de cas à un échelon plus fin. J'ai donc produit, pour chaque FUA, deux bases, respectivement construites à partir de chaque méthode. Travaillant à l'échelle des FUA, c'est la base inspirée de la première méthode que j'ai le plus fréquemment utilisée.

C'est également à l'échelle locale que l'éligibilité des communes aux dispositifs étudiés a été renseignée. Je me suis limité, dans ces sous-bases locales, aux cinq aides suivantes : les aides fiscales

à l'investissement locatif (Robien, Robien recentré, Scellier, Duflot et Pinel), les PTZ dans le secteur ancien, l'APL accession, le Denormandie et la TVA réduite.

- Quatre d'entre elles sont définies à l'échelon communal. L'éligibilité au PTZ dans l'ancien et à l'APL accession dérivant uniquement de la zone d'appartenance de la commune à partir du 1^{er} janvier 2018, aucun champ spécifique ne leur a été consacré. L'éligibilité au « Denormandie » est obtenue par simple recoupement avec la liste des communes bénéficiaires de l'Action cœur de ville ou d'opération de revitalisation des territoires. Le cas des aides fiscales à l'investissement locatif s'est avéré plus complexe : les critères d'éligibilité aux Scellier, Duflot et Pinel ont varié dans le temps ; l'obtention d'un agrément entre 2010 et 2017 permettait de déroger au zonage.
- L'éligibilité à la TVA réduite a nécessité la production, pour chaque FUA, de deux bases géoréférencées : l'une pour les secteurs du programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), l'autre pour les quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV) et les secteurs du nouveau programme pour la rénovation urbaine (NPNRU). Une base géoréférencée des QPV est proposée en accès libre par le Ministère de la Cohésion des territoires (*cf.* annexe 1). Certains de ces quartiers sont adossés à une convention NPNRU, ce qui modifie les conditions d'éligibilité à la TVA réduite. La liste des QPV concernés a été élaborée manuellement à partir de la carte interactive disponible sur le site sig.ville.gouv.fr. (dont les données sources ne sont, elles, pas accessibles). L'obtention des secteurs du PNRU s'est quant à elle faite en deux temps. L'ensemble des conventions PNRU d'Île-de-France sont répertoriées dans une base géoréférencée proposée par l'Institut Paris Région. Pour le reste du territoire, en revanche, le seul répertoire disponible des secteurs du PNRU est celui proposé par l'ANCT sous la forme d'une table dépourvue de coordonnées géographiques. Le tracé du périmètre de chaque convention est néanmoins disponible sous la forme d'un document au format PDF. Cette ressource a permis d'élaborer une base géoréférencée des secteurs PNRU par numérisation – travail mené avec l'aide d'Adjji Diatou Diallo, stagiaire à Avignon Université.

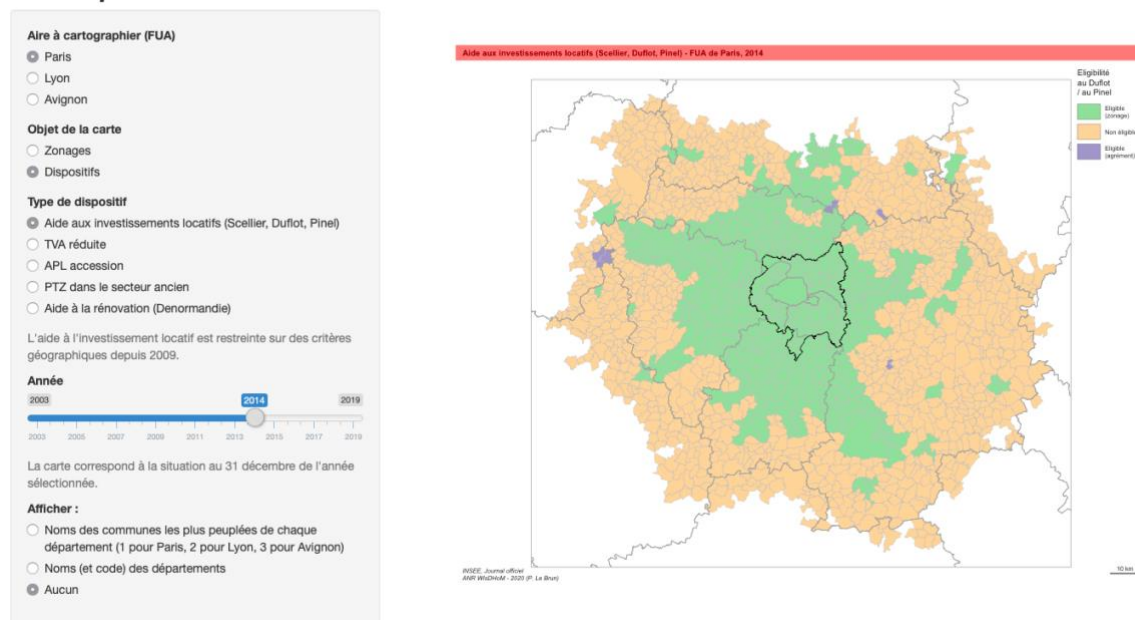
2.1.3. Une diffusion qui favorise la reproductibilité et la lisibilité des résultats

La coordination, au sein de WIsDHoM s'appuie sur le service ShareDoc, proposé par la plateforme Huma-Num. ShareDoc propose un espace de stockage accessible à et modifiable par l'ensemble des membres du projet. Les sources brutes sont répertoriées dans un dossier « raw_data » commun à l'ensemble du projet. Les contributions particulières sont ensuite rangées dans des sous-dossiers, à raison d'un par thème (j'ai donc alimenté le sous-dossier « Dispositifs »). Ces sous-dossiers se structurent généralement comme suit : les données produites et réutilisables par les autres membres de l'ANR sont rangées en « output » ; « fig » contient des illustrations directement mobilisables ; un document au format Rmarkdown (.Rmd) récapitule l'ensemble des manipulations effectuées et des sources mobilisées dans l'élaboration des résultats. Ce format permet d'alterner dans un même document des fragments de code, des figures produites par le logiciel R, et du texte classique. Il permet donc à un observateur extérieur de reconstituer les étapes du travail de chaque membre afin d'en comprendre les choix méthodologiques. Le format Rmarkdown est donc particulièrement adapté aux projets de recherche collectifs. Pour ces raisons, il a été choisi comme format par défaut pour la diffusion des opérations réalisées par chaque membre. L'essentiel du travail effectué pendant mon stage a dès lors été consigné sous la forme d'un document Rmarkdown (*cf.* annexe 4).

Outre la reproductibilité, le second enjeu de la diffusion de mes résultats est relatif à leur lisibilité. L'important volume de données traitées et la complexité (très relative) de leur structuration nécessite de réfléchir à un mode de restitution qui ne nécessite pas d'entrer dans les subtilités du document Rmarkdown. J'ai donc proposé une visualisation interactive des zonages A/B/C et de l'éligibilité à certains dispositifs d'aide à l'investissement immobilier pour les trois FUA à l'étude. J'ai choisi pour cela de créer, toujours *via* le logiciel R, une application Shiny²³. L'exécution de celle-ci ouvre une fenêtre interactive à partir de laquelle l'utilisateur ou l'utilisatrice peut choisir le type de carte qu'il ou elle souhaite obtenir. L'application que je propose permet de choisir : la FUA (Paris, Lyon ou Avignon), le type de zonage (A/B/C ou 1/2/3) ou de dispositif (aide fiscale à l'investissement locatif, TVA réduite, PTZ dans l'ancien, APL accession ou Denormandie) ainsi que l'année (*cf.* figure 3). Dans la mesure où l'application Shiny repose sur un code R, il est tout à fait possible d'en enrichir le contenu au fil des contributions et de l'avancement du projet WIsDHoM.

Figure 3. Une restitution interactive via Shiny

Les dispositifs de soutien à l'investissement immobilier



Source : capture d'écran de l'application Shiny élaborée.

2.1.4. Les limites : des données non exhaustives

Les bases produites présentent certaines limites, qui concernent pour l'essentiel leur non exhaustivité. Celle-ci tient à deux principaux éléments : d'une part à l'indisponibilité de certaines données, d'autre part au choix d'en laisser d'autres de côté. Illustratif du premier point, le dispositif Malraux est resté en dehors de mon étude. Bien que représentant une aide fiscale conséquente qui aurait justifié de le prendre en compte, le manque de temps, l'épidémie du COVID19 et le confinement, ainsi que la rareté des données m'ont amené à ne pas l'intégrer à mon travail. Les

²³ Je dois l'idée d'une application Shiny à Nicolas Lambert, qui en élaborait une pendant la période de mon stage. La sienne est en accès libre à cette adresse : <https://analytics.huma-num.fr/Nicolas.Lambert/theborderkills/>

conditions d'éligibilité au Malraux sont relativement complexes : elles s'appuient sur divers zonages inégalement accessibles. Instauré en 1962, le dispositif Malraux permet de bénéficier d'une déduction fiscale de 30% sur les travaux de réhabilitation d'un immeuble ancien. Il s'applique aux sites patrimoniaux remarquables depuis 1977, aux quartiers anciens dégradés depuis 2009 et à 53 quartiers du NPNRU depuis 2018. Si le troisième zonage a été reconstitué dans le cadre de mon stage, les deux premiers demeurent difficiles à obtenir et seront l'objet d'un travail ultérieur.

L'étude du Denormandie a également été affectée par le manque de données. L'éligibilité à ce dispositif est conditionnée à la participation au plan Action cœur de ville ou à une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT). Il n'existe pas, à ma connaissance, de répertoire de ces conventions qui en mentionne la date de signature. J'ai dû me limiter à la liste des conventions signées au 16 mars 2020.

En second lieu, certaines données ont été volontairement laissées de côté. Les dispositifs mis en place par des collectivités ou des départements n'ont pas été intégrés à l'application Shiny du fait de leur trop importante diversité. Le document Rmarkdown propose néanmoins un répertoire des dispositifs locaux, dont les plus importants ont été cartographiés (cf. annexe 6 pour le cas parisien). En particulier, les zones éligibles au plan 3A, mis en place par la Métropole de Lyon et objet d'une étude de cas réalisée dans le cadre de WIsDHoM, ont été déposées sur le ShareDoc.

2.2. Un problème public, deux zonages : la comparaison des classements A/B/C et 1/2/3

Le zonage A/B/C a été instauré en 2003 afin de remplacer le zonage 1/2/3 comme grille géographique de référence des aides fiscales à l'investissement locatif. En théorie pourtant, l'un et l'autre visent l'identification des tensions sur les marchés du logement. Pour le zonage A/B/C, « le critère de classement dans une des zones est la tension du marché immobilier local. » (Ministère de la Cohésion des territoires 2019a - consulté le 28 mai 2020). Les critères de définition du zonage 1/2/3 sont moins clairement exprimés. Néanmoins, dans la mesure où il sert de fondement au calcul des APL (et de l'indemnité de résidence des agents publics), il répond *a priori* à des objectifs proches de ceux du zonage A/B/C.

Avoir retracé l'histoire des deux dispositifs permet de montrer les écarts des deux zonages et de souligner leur divergence croissante depuis 2003. Le tableau 2 permet d'observer que le zonage A/B/C n'a pas été directement composé à partir du zonage 1/2/3 : la seule combinaison inexistante en 2006 est celle entre zone 1 et zone C. Si les deux découpages ne sont évidemment pas sans lien (l'essentiel des communes de zone A sont en zone 1, celles de zone B en zone 2, celles de zone C en zone 3), les deux classements ne sont pas pour autant appariés. En 2019, les écarts entre les deux zonages se sont accentués. La refonte du classement 1/2/3 en 2005 a étendu la zone 1 à une partie de la zone B sans que la zone 2 n'ait été modifiée. À partir de 2006, la zone A, et plus encore la zone B ont à leur tour été étendues. En conséquence, en 2019, les communes de zone 3 sont devenues majoritaires au sein de la zone B (cf. tableau 2). La cartographie, à l'échelle locale, des deux zonages juxtaposés, permet de mieux prendre la mesure des écarts entre les deux classements (cf. figure 4).

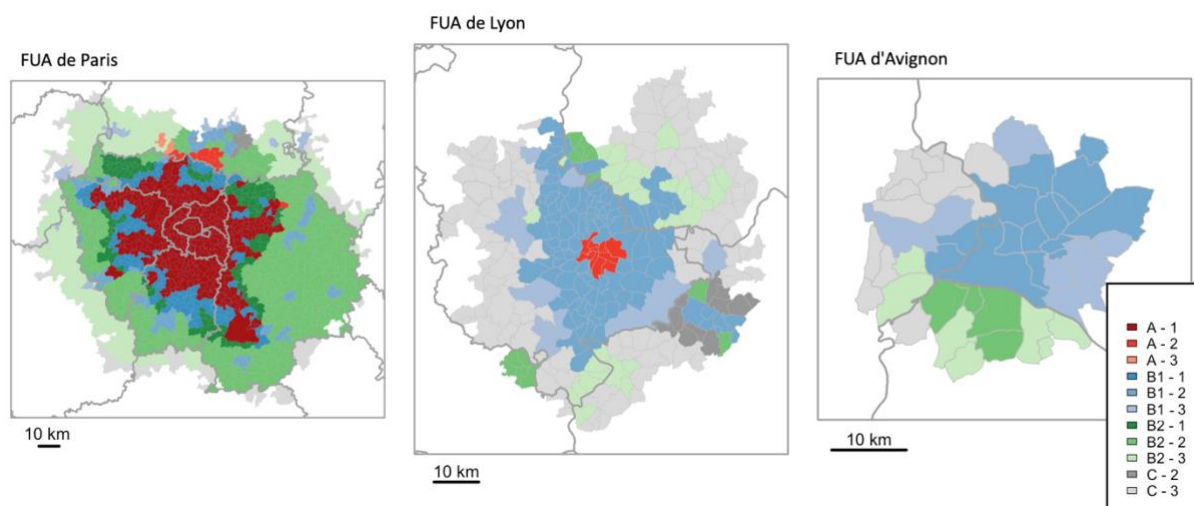
Tableau 2. Comparaison des zonages A/B/C et 1/2/3 en 2003 et 2019

En 2003	Zone A	Zone B	Zone C	Total
Zone 1	412	24	0	436
Zone 2	85	2750	218	3053
Zone 3	95	1400	31694	33189
Total	592	4174	31912	36678

En 2019	Zone A	dont A bis	Zone B	dont B1	dont B2	Zone C	Total
Zone 1	382	76	301	166	135	0	683
Zone 2	217	0	2457	939	1518	123	2797
Zone 3	49	0	2605	430	2175	28760	31414
Total	648	76	5363	1535	3828	28883	34894

Sources : *Journal officiel*.

Lecture : au 31 décembre 2003, 412 communes étaient classées en zone A et en zone 1.

Figure 4. Les zonages A/B/C et 1/2/3 dans les FUA de Paris, Lyon et Avignon en 2019

Source : *Journal officiel*.

Réalisation : P. Le Brun (2020).

Ces écarts éclairent le caractère relatif et contingent des grilles géographiques sur lesquelles s'appuient les dispositifs de soutien aux marchés immobiliers. Cette contingence a d'ailleurs été reconnue par les décideurs eux-mêmes à travers la mise en place du système des agréments sur la période 2010-2017. Ce constat gagnerait à être affiné par une série d'entretiens auprès d'acteurs publics afin de mieux cerner les circonstances de conception des deux zonages. En première approche, les comptes-rendus des débats de l'Assemblée nationale permettent d'observer que le zonage A/B/C y est régulièrement remis en cause.

Marcel Rogemont : Sur le zonage, dont j'ai discuté avec la ministre du logement, nous avons une vraie question. Nous devons reprendre l'ensemble des zones pour les adapter. Le comité régional de l'habitat et le préfet de Bretagne ont d'ailleurs proposé au ministère un nouveau zonage de façon à tenir compte de la réalité objective des territoires. [...]

Christian Eckert : Je n'ai pas d'injonction à donner au Gouvernement, mais l'actualisation du zonage doit être faite plus souvent pour tenir compte des évolutions du marché.

Source : compte-rendu de la 1^{ère} séance du 15 novembre 2012.

Note : M. Rogemont est député d'Ille-et-Vilaine, membre du groupe socialiste ; C. Eckert est député de Meurthe-et-Moselle (PS) et rapporteur général du Budget de l'Assemblée nationale

Julien Denormandie : Aujourd'hui, certains territoires sont classés par zones – A, A bis, B1, B2, C – mais ces outils ne permettent pas de mener une politique d'aménagement du territoire, vous avez raison. Dans le village où je possède des attaches familiales, situé en zone B2, le centre-bourg a été détruit, alors qu'il existe des centaines de nouvelles constructions aux alentours, et c'est l'inverse dans d'autres villages, pourtant classés également en zone B2. Les outils existants ne permettent pas de discerner.

Source : compte-rendu de la 1^{ère} séance du 3 novembre 2017.

Note : J. Denormandie est secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires du gouvernement Philippe (LREM).

Valérie Louwagie : Le zonage présente des incohérences et traduit des choix incompréhensibles dans leur principe comme dans leurs effets. Il aurait mieux valu revoir ce zonage avant d'envisager de modifier le Pinel ou le PTZ : ici, on fait le travail à l'envers et on ne rend pas service aux territoires.

Source : compte-rendu de la 2^e séance du 17 novembre 2017

Note : V. Louwagie est député de l'Orne (LR).

Cette contingence est susceptible de s'inscrire dans l'espace dans la mesure où ces zonages constituent la base de dispositifs qui orientent géographiquement les investissements immobiliers. Il semble donc pertinent d'étudier les liens entre ces zonages et les caractéristiques des marchés locaux.

2.3. Le zonage A/B/C et les marchés immobiliers locaux, le cas de l'Île-de-France

L'historique du zonage A/B/C permet d'étudier ses rapports avec les marchés immobiliers locaux. Je choisis, pour une première exploration de ces données, de me limiter au zonage A/B/C. Il présente, par rapport au zonage 1/2/3, l'intérêt d'être modifié régulièrement. Il conditionne ensuite l'éligibilité à plusieurs dispositifs. Une entrée par ce zonage se situe donc en amont d'une étude des effets spatiaux des aides fiscales à l'investissement locatif ou du PTZ. Le zonage A/B/C sert de référence pour distinguer les zones tendues des zones non tendues. Il s'agit ainsi d'un zonage que l'on pourrait qualifier de métapolitique, au sens où il définit les termes mêmes des mesures politiques qui lui sont adossées. D'où l'intérêt d'objectiver, en première approche, les écarts interzones et intra-zones en termes de marchés immobiliers.

Je me suis limité à une étude ciblée sur l'Île-de-France pour des raisons de disponibilité de données. Les bases Perval sont en cours d'acquisition sur les FUA de Lyon et d'Avignon ; les transactions conclues avant 2014 ne sont donc pour l'heure consultables que pour l'Île-de-France *via* la base BIEN. Pour la période post-2014, j'ai utilisé les données DVF mises à disposition par Etalab, qui ne posent pas de problèmes de disponibilité (*cf.* encadré 1). La spécificité de cette aire géographique est qu'elle ne comporte aucune commune classée en zone C ; mon étude a donc uniquement concerné les zones A, B1 et B2.

2.3.1. Une hiérarchie par zone des marchés immobiliers franciliens

La comparaison des marchés immobiliers locaux des zones A, B1 et B2 permet de conclure à une hiérarchie par zone des marchés immobiliers locaux. Les écarts entre zones portent d'une part sur les types de biens échangés et d'autre part sur les prix. En premier lieu, les communes de la zone A accaparent la quasi-totalité des ventes d'appartements ainsi que le montre le tableau 3. Comme le suggère ce premier résultat, la zone A n'est pas homogène. Pour la période 2006-2012, 11% des communes de la zone A ont concentré 50% des ventes d'appartements qui y ont été enregistrées ; les dix communes où le nombre d'appartements vendus a été le plus élevé représentent à elles seules 20% des transactions. La zone A bis, instaurée en 2010, rassemble les communes où les appartements sont les plus surreprésentés dans les ventes. Le reste de la zone A fait alors figure de marché mixte. Les transactions concernant les maisons sont quant à elles plus équitablement réparties entre les trois zones. En 2006, 19191 maisons (63% du total) sont vendues en A, 6868 en B1(22%), et 4585 en B2 (15%). Ce résultat, plutôt trivial, indique cependant que les biens qui s'échangent dans les différentes zones n'ont pas tous la même valeur symbolique. La maison individuelle et l'appartement, de ce point de vue, ne sont pas deux biens homogènes (Bourdieu et al., 1990).

Tableau 3. Répartition des ventes en Île-de-France en 2018 par type de bien

%	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Total
<i>Appartements</i>	59,1	37,8	2,3	0,7	100
<i>Maisons</i>	12,8	58,5	13,7	14,9	100
<i>Appartements + maisons</i>	45,6	43,9	5,6	4,9	100
<i>Communes</i>	7,4	29,9	17,3	45,4	100

Source : DVF (2018).

Lecture : 59,1% des ventes d'appartements enregistrées en 2018 ont été conclues en zone A bis, qui représentent 7,4% des communes d'Île-de-France.

En matière de prix, les écarts entre les trois zones sont nets et tendent à s'accroître. La mesure des écarts de prix ne pouvant porter sur les appartements en raison de leur répartition trop inégale, je l'ai approchée pour le marché des maisons. Sans grande surprise, les prix des maisons vendues respectent la hiérarchie des zones. La significativité des écarts de prix a été vérifiée par un test de Mann-Whitney²⁴. Ces écarts relatifs de prix entre zones tendent en outre à augmenter (*cf.* tableau 4)²⁵, ce qui confirme la tendance à l'accroissement des écarts de prix entre le centre de l'agglomération parisienne et ses périphéries (Boulay, Guérois et Le Goix, 2011 ; Le Goix et al., 2016).

Le nouveau classement a affecté les écarts de prix entre zones (*cf.* tableau 4) ainsi qu'au sein des zones (*cf.* tableau 5). La zone A a été légèrement recentrée sur les communes où les prix sont les plus élevés. En revanche, les écarts de prix entre la zone B1 et la zone B2 ont été réduits par le

²⁴ Le test de Mann-Whitney, aussi appelé test de Wilcoxon, permet de s'assurer de la significativité d'un lien entre une variable quantitative Y et une variable qualitative X dans le cas, en particulier, où les distributions de Y selon les modalités de X n'ont pas le même écart-type (ce qui est le cas ici).

²⁵ Je me suis limité à une mesure des écarts relatifs afin de maintenir la possibilité de comparer les résultats de BIEN (2006-2012) et de DVF (2014-2018). Je fais pour cela l'hypothèse que les biais inhérents à chaque base concernent uniquement le niveau des prix et non leur distribution géographique.

reclassement : soit que la zone B1 ait été étendue à des communes où les prix étaient plus bas, soit que la zone B2 l'ait été à des communes où les prix étaient plus élevés. Le reclassement de 2014 a également eu des effets ambigus sur la dispersion des prix à l'intérieur de chaque zone (cf. tableau 5). Il a légèrement réduit l'écart-type des prix des maisons dans la zone A dont il a donc renforcé l'homogénéité. À l'inverse, le classement de 2014 a accru l'hétérogénéité des zones B1 et surtout B2.

Tableau 4. Prix médians relatifs des maisons, toutes caractéristiques confondues, selon les zones des classement A/B/C de 2006 et de 2014

Zonage de 2006	Zone A (et A bis)	Zone B1	Zone B2
2006	112	100	77,8
2012	117	100	76,8
2018	120	100	74,4

Zonage de 2014	Zone A (et A bis)	Zone B1	Zone B2
2006	114	100	89,4
2012	120	100	88,2
2018	126	100	88,7

Source : BIEN (2006, 2012), DVF (2018), *Journal officiel* (2006, 2014).

Lecture : le prix médian des maisons vendues en zone A en 2006 est 12% supérieur à celles de zone B1. Les résultats se lisent en ligne et non en colonne (les prix n'ont pas été constants en zone B1).

Tableau 5. Écarts-types des prix de maisons en 2006 et 2018, toutes caractéristiques confondues, selon les zones des classements A/B/C de 2006 et de 2014

Marché en 2006	Zone A	Zone B1	Zone B2
Zonage de 2006	266 057	149 818	122 734
Zonage de 2014	257 872	165 861	132 957

Marché en 2018	Zone A	Zone B1	Zone B2
Zonage de 2006	1 818 474	628 973	154 492
Zonage de 2014	1 755 514	736 097	215 369

Source : BIEN (2006), DVF (2018), *Journal officiel* (2006, 2014).

Lecture : l'écart-type du prix des maisons vendues en 2006 est de 266 057 en zone A du classement de 2006 et de 257 872 en zone A du classement de 2014.

Dans un cas comme dans l'autre, le reclassement de 2014 a réduit le fossé entre les deux segments de la zone B. Ce résultat semble paradoxal : la révision du zonage A/B/C s'était donnée pour but d'affiner la définition des zones tendues et non tendues. Or, les dispositifs assis sur le zonage A/B/C, qu'il s'agisse du Pinel ou des PTZ, considèrent comme tendues les zones A et B1 ; comme non tendues les zones B2 et C. C'est donc cette séparation cruciale pour les politiques du logement qui aurait été brouillée par la révision de 2014. D'où l'intérêt de tenter de comprendre les déterminants statistiques de ce reclassement.

2.3.2. Le reclassement de 2014 : l'absence de critère systématique dans la définition des zones tendues

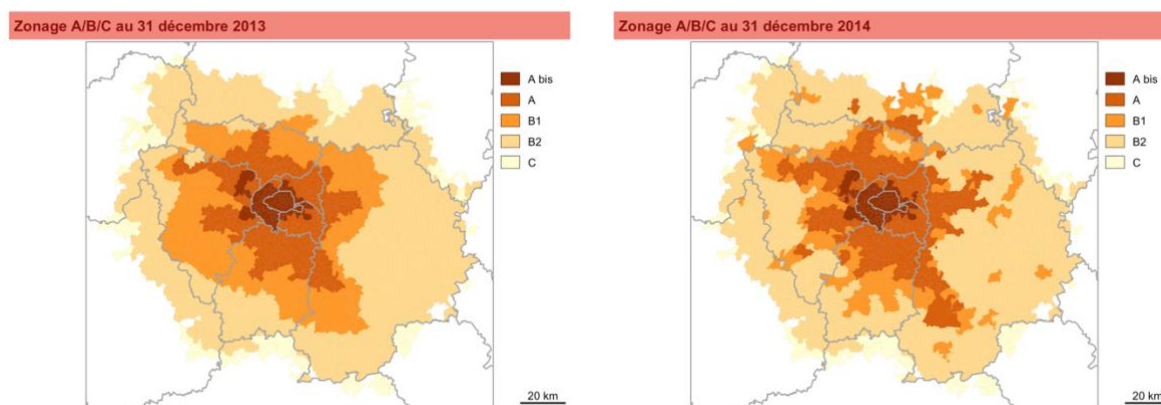
Dans le cas de Paris, le reclassement de 2014 a nettement modifié la géographie des zones. Là où le classement de 2006 semblait organisé sur le principe de zones emboîtées (la zone A bis se situe au centre de la zone A, elle-même au centre de la zone B1, etc.), le zonage de 2014 présente un aspect beaucoup plus fragmenté (*cf.* figure 5). Aucune zone, à l'exception de la A bis, n'est plus d'un seul tenant. Il s'agit en outre de la seule révision du zonage A/B/C où des communes aient été déclassées. Ces éléments renforcent l'intérêt d'étudier les logiques directrices de ce reclassement pour éclairer la question du critère de définition d'une zone tendue. D'après la présentation du zonage A/B/C par le ministère de la Cohésion des territoires :

Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix). A contrario, une zone est détendue si l'offre de logements est suffisante pour couvrir les besoins en demande logements.

Source : Ministère de la Cohésion des territoires (2019a) - consulté le 29 mai 2020.

L'approche théorique en termes d'équilibre offre-demande utilisée par le ministère de la Cohésion des territoires pose la question, non triviale, de sa mesure. Elle suppose de pouvoir quantifier l'offre, et surtout la demande, particulièrement difficile à objectiver. Une façon, relativement classique en microéconomie, de diagnostiquer une insuffisance de l'offre est de se rapporter aux prix. Dans le cas où l'offre est inférieure à la demande, les prix sont supposés être supérieur au prix d'équilibre de marché. Le problème d'une telle conception est qu'elle définit ce qu'est un marché tendu en référence à un marché à l'équilibre, qui est un modèle fictif (Orléan, 2011). Face à ces questions, le ministère se limite à préciser que le zonage A/B/C s'appuie 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. » (Ministère de la Cohésion des territoires 2019a)²⁶. J'ai donc cherché à comparer, parmi les données démographiques et immobilières à ma disposition, celles qui semblaient liées au reclassement, et celles qui en semblent indépendantes.

²⁶ Cette présentation contraste avec celle, plus explicite, présentée par Guy Taïeb Conseil, l'ANAH et la DGALN telle que présentée par Vergriete (2013, p. 215) « La détermination des zones tendues est faite par agrégation de quatre paramètres qui reflètent la tension des marchés immobiliers à l'échelle de chaque zone d'emploi : le niveau des prix de vente du marché privé ; le taux de mobilité dans le parc social ; la sur-occupation dans le parc privé ; le taux d'effort dans le parc locatif privé. »

Figure 5. Le zonage A/B/C dans la FUA de Paris avant et après le reclassement de 2014

Source : INSEE, Journal officiel.

Traitement : P. Le Brun (2020).

L'analyse qui suit a été menée sur les 392 communes classées en zone B1 de 2006 à 2014, lui-même divisé en trois sous-groupes selon leur reclassement : le groupe des communes passées en A (« Ascendantes » ; $n = 52$), celui des communes maintenues en B1 (« Stables » ; $n = 168$) et celui des communes déclassées en B2 (« Descendantes » ; $n = 172$). J'ai cherché à vérifier trois hypothèses, inspirées de la description des critères du zonage A/B/C : (H1), (H2) et (H3), que je présente successivement.

H1 : les communes ascendantes sont caractérisées des logements plus chers. Cette hypothèse, testée sur le sous-marché des maisons de cinq pièces vendues en 2006 et en 2012 dans les communes de la zone B1, se divise en deux sous-hypothèses :

- (H1a) Les prix immobiliers sont, à biens équivalents, plus élevés dans les communes ascendantes que dans les communes stables ; et plus élevés dans les communes stables que dans les communes descendantes. Cette hypothèse ne semble pas vérifiée. Les prix médians de ces maisons restent assez proches ; l'écart qui les sépare ne me semble pas significatif. Si en outre ils devaient l'être, ils iraient dans le sens du rejet de l'hypothèse : les prix médians sont légèrement inférieurs pour les communes ascendantes (cf. tableau 6).
- (H1b) L'augmentation moyennes des prix immobiliers dans les communes ascendantes entre 2006 et 2012 a été plus importante que pour les communes stables et que pour les communes descendantes. Cette hypothèse est globalement vérifiée (cf. tableau 6).

Tableau 6. Niveau et variation des prix médians des maisons de cinq pièces selon les zones (2006-2012)

Zones	2006	2012	Variation 2006-2012
Zone A	282 000 €	297 000 €	+ 5,3%
Zone B1 ascendantes	250 000 €	265 000 €	+6,0%
Zone B1 stables	265 500 €	274 000 €	+3,2%
Zone B1 descendantes	260 000 €	265 000 €	+1,9%
Zone B2	215 000 €	212 000 €	-1,4%

Sources : BIEN (2006, 2012), Journal officiel.

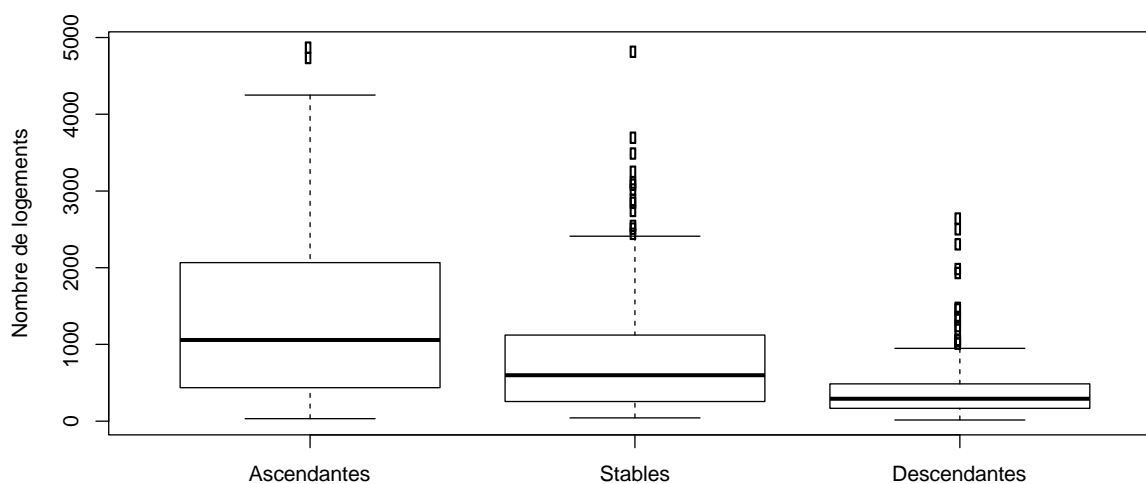
Lecture : le prix médian des maisons de cinq pièces vendues dans la zone A en 2006 est de 282 000 €.

H2 : les communes ascendantes ont des marchés plus saturés que les communes stables, et *a fortiori* que les communes descendantes. Considérant qu'un marché saturé se définit par un nombre de transactions faible relativement au parc de logement, soit que l'offre est restreinte, soit que les prix y sont prohibitifs pour les demandeurs. J'ai validé cette hypothèse dans le cas des communes reclassées en A : en 2012, le groupe des communes ascendantes comptait 13,2 transactions pour 1000 logements contre 19,5 pour les communes stables et les communes descendantes. Là encore, le reclassement de communes de zone B1 vers la zone A semble plus pertinent que le déclassement vers la zone B2.

H3 : les communes ascendantes sont soumises à une pression démographique plus importante. Leur population a plus augmenté que dans les communes stables, et surtout que dans les communes descendantes. Cette hypothèse n'est pas vérifiée : la population a en moyenne augmenté de 4,0% pour les communes ascendantes et de 4,5% en six ans pour les communes descendantes

Au-delà des critères que permet d'envisager la description du zonage A/B/C par le ministère de la Cohésion des territoires, un facteur déterminant semble être le nombre de logements situés dans chaque commune, c'est-à-dire la taille de son marché. Sans qu'il s'agisse, là encore, d'un critère décisif, les communes ascendantes ont souvent été recrutées parmi celles qui comptent le plus grand nombre de logements (*cf.* figure 6). Inversement, les communes déclassées en B2 comptent, pour les trois quarts d'entre elles, moins de 700 logements.

Figure 6. Distribution du nombre de logements par commune de zone B1 selon leur reclassement en 2014



Sources : INSEE, *Journal officiel*.

Lecture : la moitié environ des communes ascendantes comptent au moins 1000 logements ; la moitié des communes descendantes comptent moins de 300 logements.

Note : la représentation s'est limitée aux communes de moins de 5000 logements pour des raisons de lisibilité ; le résultat sans cette restriction n'est pas sensiblement différent.

Le reclassement de 2014 ne semble donc pas s'être appuyé sur un critère systématique. Les éléments explicatifs suggérés lors de sa présentation par le ministère de la Cohésion des territoires ne permettent pas tous de distinguer, au sein de la zone B1, les territoires surclassés des territoires déclassés. Les communes reclassées en A semblent, dans l'ensemble, être des communes plus peuplées, aux marchés immobiliers moins fluides et aux prix plus haussiers (sans être plus hauts dans l'absolu) que les autres communes de la même zone. Pour ce groupe, la révision de 2014 est relativement cohérente par rapport aux critères et aux objectifs du zonage A/B/C, si ce n'est que la taille des marchés locaux n'est pas censée être en elle-même l'indice de tensions. En outre, comme on l'a vu, le reclassement de 2014 a renforcé l'homogénéité de la zone A en termes de prix. Il est en revanche plus difficile de rendre compte de la révision de 2014 pour les zones B1 (la moins tendue des zones tendues) et B2 (la plus tendue des zones non tendues). Le déclassement ou le maintien des communes de ces zones semble reposer pour l'essentiel sur un critère de nombre de logements. L'hétérogénéité intra-zone des prix a été accrue avec l'arrêté de 2014. Cette première approche, qui nécessiterait d'être approfondie par une série d'entretiens, permet donc d'en montrer le caractère contingent. Elle permet de confirmer une partie de l'hypothèse (b) qui a guidé ce travail.

3. Les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier et la production de l'espace néolibéral

Le principe des dispositifs d'aide à l'investissement immobilier est d'orienter les capitaux des particuliers (qui constituent en France l'essentiel des investisseurs du secteur) dans certaines parties du territoire national. Ils contribuent en cela à produire un espace particulier, celui d'un keynésianisme privatisé spatialement discriminant. Pour Lefebvre (1974), parler de « production de l'espace » lui permet de souligner l'analogie entre son raisonnement et celui que Marx appliquait à la marchandise. L'espace abstrait, qui chez Lefebvre désigne un espace idéal et normatif à la fois moteur et instrument de l'accumulation capitaliste, réalise un « classement au service d'une classe » (p. 432) dont il reproduit l'hégémonie. Sans reprendre telle quelle l'idée de Lefebvre, il reste possible de souligner les liens entre la tendance au recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement immobilier et une gouvernance néolibérale favorable à l'accumulation patrimoniale – ce qui constituait mon hypothèse (c). La thèse du recentrage de ces dispositifs donne en effet à voir de façon particulièrement claire les rapports entre ces aides et le développement inégal tel que le définit Harvey (1982).

L'étude des aides à l'investissement immobilier permet d'identifier une double tendance – qui constituait l'hypothèse (a) : d'une part l'accroissement et la concentration dans les centres urbains des aides à l'accumulation de patrimoine lucratif au service de l'élargissement du parc de logement ; d'autre part la diminution et la restriction aux zones rurales et urbaines périphériques des aides à l'accumulation non lucrative à des fins de rénovation du parc ancien. Entre ces deux tendances, fondées sur les zonages étudiés en deuxième partie de ce mémoire, l'État se ménage une marge de manœuvre plus discrétionnaire à travers le maintien d'aides ciblées sur certains quartiers (TVA réduite) ou sur certaines communes sélectionnées sur projet (Denormandie).

Je montre dans un premier temps en quoi ces dispositifs peuvent, dans leur ensemble, être appréhendés comme des outils néolibéraux (3.1.). Je défends dans un second temps l'idée d'un recentrage de ces dispositifs au service de la production d'un espace inégal (3.2.). Dans un troisième et dernier temps, plus prospectif, je resitue ces éléments dans un questionnement plus global sur la construction des marchés immobiliers par les pouvoirs publics.

3.1. Les aides à l'investissement immobilier, un outil néolibéral

Dans une première sous-section, je présente mon acception du néolibéralisme, nuançant en cela celle adoptée par Vergriete (2013) (3.1.1.). Dans un second temps, je rapporte ces premières considérations aux discours des décideurs politiques à travers l'étude des débats menés à l'Assemblée nationale afin de montrer qu'il s'agit d'outils mis au service d'une production de la ville par les capitaux privés (3.1.2.).

3.1.1. Le ciblage géographique des aides publiques s'inscrit dans une trame néolibérale

Mes hypothèses de travail reposent sur une acception du néolibéralisme sensiblement différente de celle de Vergriete (2013), acception qui me mène à ranger dans cette catégorie certains dispositifs qui n'en relevaient pas selon lui. Pour Vergriete, le néolibéralisme est un courant idéologique qui promeut la libéralisation des marchés, le renforcement de la concurrence et la transparence de l'information. Cette approche le mène à voir dans le dispositif Périssol (1996-1998) le paroxysme de l'influence néolibérale sur les aides publiques à l'investissement locatif. L'étude des discours qui ont entouré son instauration permet à Vergriete de montrer que Pierre-André Périssol concevait les ménages sur le modèle de l'entreprise, c'est-à-dire en concurrence et guidés par la recherche du profit. À l'inverse, le dispositif Scellier (2009-2012) ne constituerait pas un dispositif néolibéral. Il s'agit en effet d'une mesure de relance qui ne repose pas sur une exacerbation de la concurrence sur les marchés immobiliers : elle restreint ses aides à certaines zones (et protège ainsi les ménages de placements trop risqués) et les conditionne à des plafonds de loyer qui limitent la liberté des investisseurs. Pour Vergriete donc, l'influence néolibérale sur les aides fiscales à l'investissement locatif a connu un net déclin depuis les années 2000. Elle se serait reportée sur d'autres dispositifs, plus ciblés, et reposant sur une logique de projet tels que les secteurs à TVA réduite.

L'adoption de cette définition définitive du néolibéralisme me semble amener Vergriete à négliger trois principales pistes esquissées dans la première partie de sa thèse. En premier lieu, il concède que le néolibéralisme contemporain se manifeste par une re-régulation des marchés plutôt que par leur dérégulation. Il reprend pour cela la distinction de Peck et Tickell (2002) entre deux grandes vagues néolibérales. La première, qui se déroule dans les années 1970 et 1980, illustrée par les gouvernements Thatcher et Reagan, a effectivement consisté en un recul de l'intervention de l'État et une dérégulation des marchés afin d'y renforcer la concurrence. Les limites et les contradictions de ce premier mouvement ont donné naissance à partir des années 1990, à une seconde vague. Celle-ci, illustrée par les gouvernements Clinton et Blair, se distingue de la première par un retour de l'État ; non pas d'un État dirigiste qui se substitue aux marchés (à la façon de ce qui avait prévalu après-guerre dans de nombreux pays), mais d'un État régulateur qui encadre, soutient et discipline les marchés. Ce constat aurait pu conduire Vergriete à voir dans les restrictions successives des périmètres d'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif puis au PTZ, la marque de cette seconde vague néolibérale re-régulatrice. L'idée selon laquelle le néolibéralisme du XXI^e siècle se caractérise par un pilotage des marchés et des politiques publiques par des règles est partagée par Dardot et Laval (2009) ou encore Lordon (2014).

En deuxième lieu, reprenant cette fois-ci la perspective foucaldienne, il observe que les (bio)politiques libérales – et, par extension, néolibérales – reposent davantage sur le principe de l'incitation que de la coercition (Foucault, 2004a ; Foucault, 2004b). Ce mode opératoire serait constitutif des politiques économiques néolibérales, plus encore que la promotion de la concurrence. Le principe même du gouvernement par incitation entretient et repose sur une conception des individus comme définis par leurs intérêts individuels (Kaika et Garcia-Lamarca, 2016 ; Nethercote, 2019). Pour Vergriete, ce mécanisme vaudrait pour les programmes ANRU étudiés par Epstein (2005) et pour les dispositifs Quilès-Méhaignerie et Périssol, mais pas pour leurs successeurs – ce qui me semble une conclusion contestable.

Troisième piste : Vergriete mentionne les apports de David Harvey à la compréhension de la dynamique spatiale capitaliste. Une des thèses fondamentales de Harvey est que l'accumulation capitaliste exploite et transforme les différences géographiques entre territoires (Harvey, 1982). C'est en effet l'inégale répartition géographique des profits potentiels qui permet d'éviter les crises de suraccumulation en maintenant la possibilité de déplacer les capitaux dans le temps et dans l'espace (ce qu'Harvey nomme les « *spatial fixes* »). L'État entretient une relation ambiguë à l'impératif d'accumulation, qui l'influence sans la déterminer mécaniquement et unilatéralement (Arrighi, 1994 ; Jessop, 2002 ; Harvey, 2003). Pour autant, ainsi que le note Vergriete, le tournant de la fin des années 1970 a notablement renforcé la teinte néolibérale des politiques publiques. Or, c'est bien le souhait de concentrer les capitaux dans certaines zones géographiques et d'en exclure d'autres – donc de produire un espace inégal – qui a orienté les récentes réformes des aides à l'investissement immobilier. Enfin, Harvey (2002) souligne que la dynamique capitaliste repose non pas sur la concurrence, mais au contraire sur la constitution et la reproduction de rentes de monopoles. Appréhender le néolibéralisme, comme le font Jessop (2002) et Harvey (2005), comme un projet politique favorisant l'accumulation capitaliste à travers l'augmentation des profits au détriments des salaires, pourrait mener à voir dans la promotion de la concurrence un outil possible de la gouvernance néolibérale plutôt que son guide.

L'ensemble de ces éléments m'ont mené à reconsidérer les liens entre dispositifs d'aide à l'investissement immobilier et néolibéralisme. Les premiers me semblent s'inscrire de plain-pied dans le keynésianisme privatisé étudié par Wijburg (2019), qui constitue selon lui « le successeur néolibéral du fordisme keynésien : un régime politique dans lequel les ménages, plutôt que l'État, stimulent l'économie par le crédit » (« *neoliberal successor of Keynesianism-Fordism : a policy regime in which households, rather than the state, take up credit to stimulate the economy* » - p. 4). L'augmentation ou le maintien conjoints des aides à l'accession et des aides à l'investissement locatif marquent bien une tendance d'une part à favoriser l'accumulation patrimoniale des ménages et d'autre part à faire reposer la production de la ville sur ce patrimoine privé.

3.1.2. Les aides à l'investissement immobilier au service d'une privatisation de la production de logement

Je propose donc ici d'examiner plus en détail les présupposés relatifs aux objectifs assignés aux aides à l'investissement immobilier. J'ai fait la supposition que les discours politiques sur lesquels reposent les dispositifs d'aide se sont transformés au cours des deux dernières décennies. Comme le montre Vergriete (2013), ils ont été principalement guidés, jusque dans les années 2000, par des préoccupations tantôt sociales, tantôt pro-entrepreneuriales²⁷. Leurs réformes dans les années 2010 ont davantage été motivées par des objectifs de privatisation de la production du logement. Sans aller jusqu'à considérer les ménages comme des entrepreneurs, à la façon de Louis-André Périssol, ces nouvelles politiques n'envisagent la résolution de la « crise du logement » que par la mobilisation intéressée des patrimoines privés. À défaut de la campagne d'entretiens qui devait initialement être menée, je propose de tester cette hypothèse en me limitant aux comptes-rendus de débat à l'Assemblée nationale. Je me suis concentré sur les séances de présentation et de discussion des

²⁷ Un travail tout à fait rigoureux pourrait réexaminer les résultats de Vergriete (2013) à la lumière des précédents développements. Le temps de mon stage étant très limité, j'ai choisi de les tenir pour acquis.

projets de loi de finance pour 2013 (mise en place du « Duflot »), pour 2015 (mise en place du « Pinel ») et pour 2018 (restriction du « Pinel », du PTZ dans l'ancien et des APL). Cette approche ne constitue donc qu'une première exploration, insuffisante encore à valider mon hypothèse de façon définitive.

Le soutien à l'accumulation patrimoniale des ménages fait figure d'objectif fondamental, sinon principal, des politiques d'aides à l'investissement immobilier. Il s'agit en premier lieu, avec l'impératif de réduction des dépenses publiques, de l'argument massue pour justifier la limitation de l'éligibilité au « Duflot » et au « Pinel » aux zones A et B1. Dans la lignée du rapport Scellier-Le Bouillonnet (2008), l'éligibilité à ces aides en zone non tendue est jugée coûteuse et risquée pour les investisseurs : les dispositifs successifs auraient favorisé la construction de logements excédentaires, et dès lors peu demandés, ce qui s'est avéré ruineux pour leurs propriétaires. Je me limite ici à deux déclarations, exemplaires par les statuts des personnes qui les tiennent.

Jérôme Cahuzac : Nous devons rompre avec deux échecs : le constat de l'insuffisance de logements dans les zones tendues, fussent-elles globalement en B2 ; la production de logements qui restent vides, ne répondant donc pas au besoin de ceux qui n'arrivent pas à se loger, et décourageant de surcroît les investisseurs qui, sur la foi de promotions souvent habilement menées, se sont endettés pour financer la construction de logements et se trouvent contraints de rembourser alors même qu'ils ne touchent pas de loyer.

Source : compte-rendu de la 1^{ère} séance du 15 novembre 2012.

Note : J. Cahuzac est ministre délégué au Budget dans le gouvernement Ayrault (PS).

Gilles Carrez : Il faut se souvenir que le dispositif Robien a donné lieu à la construction de milliers de logements dans des zones dépourvues d'un marché de la location. Ces logements sont donc restés vides. Instruits par cette expérience malheureuse, nous avons donc dû nous montrer plus restrictifs en matière de zonage.

Source : compte-rendu de la 2^e séance du 16 octobre 2014.

Note : G. Carrez est député du Val-de-Marne pour l'UMP ; ex rapporteur général du Budget à l'Assemblée nationale de 2002 à 2012.

Ce rejet de l'élargissement des aides à l'investissement locatif en zones non tendues²⁸ semble révélateur d'une hiérarchie des objectifs. La défense de la rentabilité des investissements immobiliers primerait la relance du secteur de la construction. Si la relance du secteur de la construction est régulièrement réaffirmée comme objectif fondamentale des aides fiscales, la tournure des débats dévoile régulièrement l'importance qu'attribuent certains députés au soutien à l'accumulation patrimoniale.

Henri Emmanuelli : Pour parler clair, on va dire à certains de nos concitoyens : « Vous avez de l'argent, achetez un appartement, louez-le à votre enfant, cela vous vaudra une niche fiscale qui vous rapportera et vous permettra d'améliorer votre patrimoine familial. » [...]

²⁸ Cette position est assumée, entre autres, par Marc Le Fur (député UMP des Côtes d'Amor) pour la législature 2012-2017.

Éric Woerth : Vous dites, monsieur Emmanuelli, que le dispositif permet de se constituer un patrimoine, mais c'est précisément son objet.

Source : compte-rendu de la 2^e séance du 16 octobre 2014.

Note : H. Emmanuelli est alors député PS des Landes ; E. Woerth est député de l'Oise pour l'UMP et ex ministre du Budget du gouvernement Fillon de 2007 à 2010.

Ce premier point incite à ranger les dispositifs d'aides à l'investissement locatif dans la catégorie des outils néolibéraux dans la mesure où leur mise en place est subordonnée à la rentabilité financière des investissements des ménages (Harvey, 2005).

Ce soutien à l'accumulation patrimoniale constitue une dimension d'un projet plus global, qui consiste à répondre aux problèmes de l'agenda politique par la mobilisation du patrimoine des ménages au moyen d'incitations fiscales plutôt, par exemple, que par des politiques plus dirigistes ou volontaristes à la façon de celles menées dans les années 1950 et 1960 (Kamoun, 2005). Ce discours part du constat d'une crise du logement, dont l'inscription sur l'agenda politique est relativement consensuelle (*cf.* citations *infra*). Les tensions sur les marchés immobiliers sont présentées, dans la première version de l'article 199 novovicies du *Code général des impôts*, comme un déséquilibre entre l'offre et la demande :

« La réduction d'impôt s'applique exclusivement aux logements situés dans des communes classées [...] dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant. »

Source : article 199 novovicies du *Code général des impôts* – version en vigueur du 1^{er} janvier au 7 juin 2013

Les tensions seraient donc le résultat d'une insuffisance du parc de logement (insuffisance quantitative pour certains députés et certaines députées, insuffisance qualitative pour d'autres) qui ne pourraient être durablement résolues que par un choc d'offre (raisonnement fortement contesté, ainsi que le rappelle Driant, 2017). Les aides fiscales à l'investissement locatif sont alors présentées comme une mesure complémentaire du soutien au logement social et à l'accession à la propriété, et visant spécifiquement le secteur locatif privé. La discrétion des investisseurs institutionnels sur ce segment justifie de se focaliser sur les ménages investisseurs. Cette façon de concevoir le problème du logement et d'y répondre est relativement consensuelle ; les débats portent davantage sur le niveau des aides que sur le principe même de l'aide fiscale, comme en témoigne ces discussions à l'occasion de la présentation du PLF pour 2013 :

Cécile Duflot : Nous ne pouvons pas nier la réalité de la crise du logement, en particulier l'emballement des prix. [...] [Le Duflot] permet de mettre à disposition du logement à coût maîtrisé, c'est-à-dire à un niveau de loyer compris entre le prix du logement social et celui du logement privé : celui qui était pratiqué dans un parc qui a disparu, celui des investisseurs institutionnels.

Benoist Apparu : Le constat, nous le partageons tous, sur l'ensemble de ces bancs. Il y a une crise du logement dans notre pays, ou plutôt des crises de l'offre et de la demande en fonction des territoires. [...] Je partage l'analyse qui préside à la création du dispositif [Duflot]. Je m'interroge tout de même sur son calibrage. [...] Je crains que face à la

situation actuelle de l'investissement locatif et à l'effondrement du marché, le dispositif ne soit pas suffisamment « boosté » pour relancer la production.

Source : compte-rendu de la 1^{re} séance du 20 novembre 2012.

Note : C. Duflot est ministre de l'Égalité des territoires et du Logement dans le gouvernement Ayrault (PS) ; B. Apparu est alors député de la Marne pour l'UMP, ex ministre délégué chargé du Logement dans le gouvernement Fillon (2009-2012).

Un soutien au secteur locatif privé qui prenne la forme d'une aide à la pierre n'est pas une option considérée lors des débats. Les rares mentions de cette alternative ont pour fonction d'en justifier le rejet, à l'image de l'intervention de Jean-Louis Dumont :

Jean-Louis Dumont : L'État désargenté n'a plus les moyens de proposer des aides à la pierre, lesquelles [...] permettent d'avoir des loyers de sortie compatibles avec la solvabilité de celles et de ceux, familles ou individus, qui cherchent un logement, et les APL.

Source : compte-rendu de la 2^e séance du 16 octobre 2014.

Note : J.-L. Dumont est député de la Meuse, membre du groupe socialiste.

Cette perspective conduit les décideurs et décideuses à se présenter comme des gestionnaires de capitaux privés, à l'image de ce que déclare Christian Eckert :

Christian Eckert : C'est l'affaire de l'État ou alors nous ne servons plus à rien ! Orienter l'épargne des Français vers différents secteurs c'est le travail de l'État. [...] Cela concerne aujourd'hui les patrimoines logés en assurance vie ou en épargne dormante ou plus ou moins active. Nous avons travaillé pour essayer de réinjecter, notamment dans le secteur du logement ou dans le secteur économique du bâtiment, une partie du patrimoine individuel de nos concitoyens.

Source : compte-rendu de la 2^e séance du 16 octobre 2014.

Note : Christian Eckert est secrétaire d'État chargé du Budget du gouvernement Valls (PS).

Le soutien à l'investissement immobilier est donc conçu par les députés comme une façon de produire la ville à partir du patrimoine des ménages ; ce qui correspond précisément à la définition du keynésianisme privatisé adoptée par Wijburg (2019). Comme le note en outre Nethercote (2019) dans le cas de l'Australie, ce tournant patrimonial de l'État-providence emprunte la voie de l'incitation fiscale, conformément à l'intuition foucaldienne.

Le projet de loi de finance pour 2018 a cependant introduit une nouveauté dans ce modèle du keynésianisme privatisé : la diminution des aides personnelles à l'accession dans les zones tendues (suppression de l'APL accession en zones 1 et 2 et du PTZ dans l'ancien en zones A et B1). Cette réforme, justifiée au nom de la réduction des dépenses publiques, semble pousser à une divergence des trajectoires territoriales. Cette divergence serait la conséquence d'un double recentrage des aides à l'investissement sur les zones tendues d'une part, et des aides pour l'accession sociale et dans l'ancien sur les zones non tendues d'autre part. Cette tendance est pour l'heure trop récente pour en mesurer les effets. À première vue, elle semble néanmoins conforter l'intuition de Harvey (2003), selon qui l'État sous influence néolibérale se donne pour objectif de renforcer les inégalités de l'espace. Si elle devait se confirmer et produire des effets conséquents, elle mènerait à relativiser en la spatialisant la thèse de Wijburg (2019). Le keynésianisme privatisé prendrait la forme d'un régime à deux vitesses opposant une concentration des investissements et des aides à la construction neuve en zones tendues et une orientation des aides pour la rénovation de l'ancien et pour l'accession sociale vers les zones non tendues.

3.2. Des aides publiques à l'investissement immobilier de plus en plus ciblées géographiquement

Une première exploration des données permet de valider l'hypothèse d'un double recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement immobilier. Il en résulte une bipartition du territoire national opposant les zones tendues dans lesquelles l'investissement locatif est soutenu et le reste du territoire où les aides sont tournées du côté de l'ancien et de l'aide aux ménages accédants les plus modestes.

3.2.1. L'intensification de l'aide à l'investissement locatif en zone tendue

La dernière décennie s'est illustrée par une tendance notable au recentrage sur les zones tendues des aides fiscales à l'investissement locatif. Ce glissement, initié par le dispositif Scellier (2009-2012) et dont Vergriete (2013) avait observé les prémices, a été depuis poursuivi et accru par les Duflot (2013-2014) et Pinel (2015-). Les données sur la localisation des programmes aidés sont difficiles à obtenir. Le récent rapport d'évaluation du dispositif Pinel donne accès à des statistiques agrégées confirmant la surconcentration des aides Pinel dans les zones A et B1, avant même sa suppression définitive en zones B2 et C (cf. tableau 7). Ces données permettent d'observer qu'au sein des zones tendues, le recentrage des aides fiscales à l'investissement locatif a principalement bénéficié aux populations de zone B1 (grande couronne parisienne, banlieue lyonnaise, grandes villes de province, DROM).

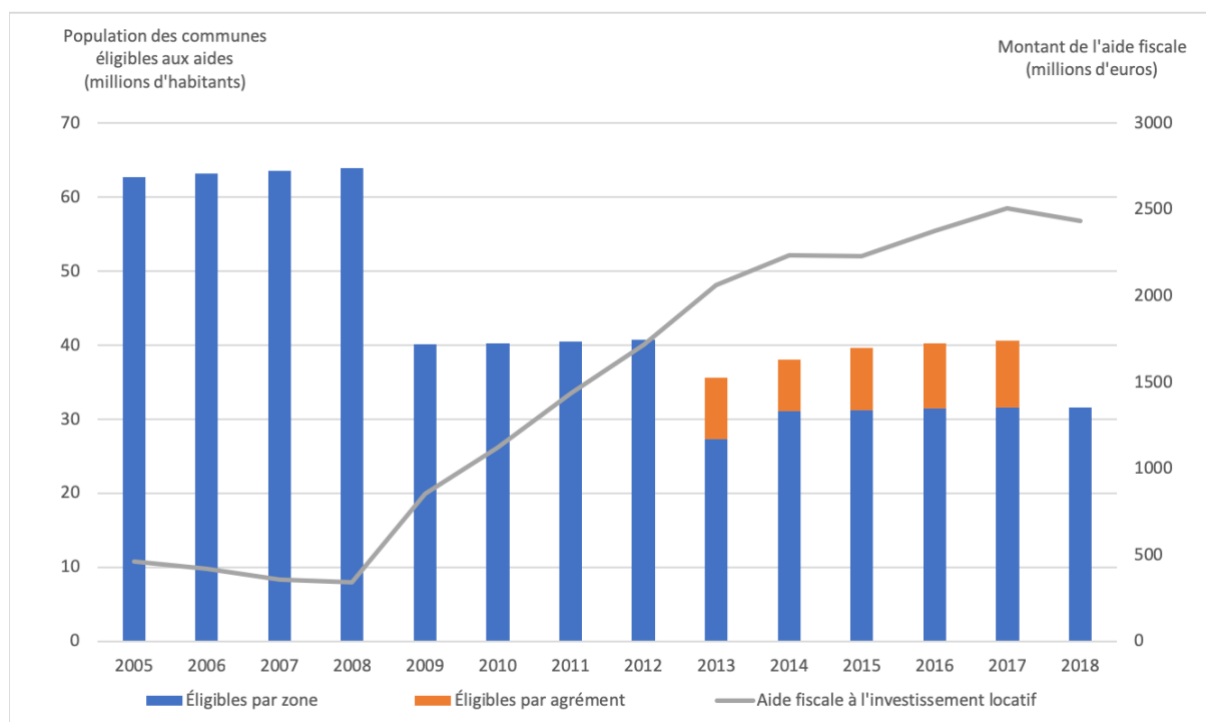
Tableau 7. Répartition par zone des aides Pinel entre 2014 et 2016

	A (et A bis)	B1	B2	C	Total
<i>Part des investissements Pinel reçus</i>	29,5%	57,4%	12,7%	0,4%	100%
<i>Part des communes françaises</i>	2,2%	4,3%	10,7%	82,7%	100%
<i>Part de la population française</i>	24,7%	22,8%	19,6%	32,9%	100%

Sources : Deniau et al. (2019), INSEE.

Cette tendance accompagne une intensification de l'aide dans les zones tendues (cf. figure 7). Le dispositif Scellier, en excluant la zone C du périmètre d'éligibilité aux aides fiscales, a écarté des aides fiscales près de 85% des communes françaises, qui représentent un peu moins de 40% de la population totale. Le Duflot a poursuivi et accru cette logique en conditionnant l'éligibilité en B2 à un agrément et en éliminant définitivement les communes de zone C. Enfin, le Pinel a supprimé la possibilité des agréments à partir de 2018. Entre 2008 et 2018, la population résidant dans les zones éligibles, donc la cible des aides fiscales, a diminué de moitié. Sur la même période, le montant des déductions fiscales sur les revenus locatifs a été multiplié par cinq. Si les aides fiscales ont été retirées de la majeure partie du territoire français, elles ont en revanche très nettement augmentées dans les zones tendues.

Figure 7. Des aides fiscales à l'investissement locatif de plus en plus concentrées géographiquement



Sources : *Journal officiel*, INSEE, Ministère de la Cohésion des territoires, Compte du logement.

Champs : France entière.

Réalisation : P. Le Brun (2020).

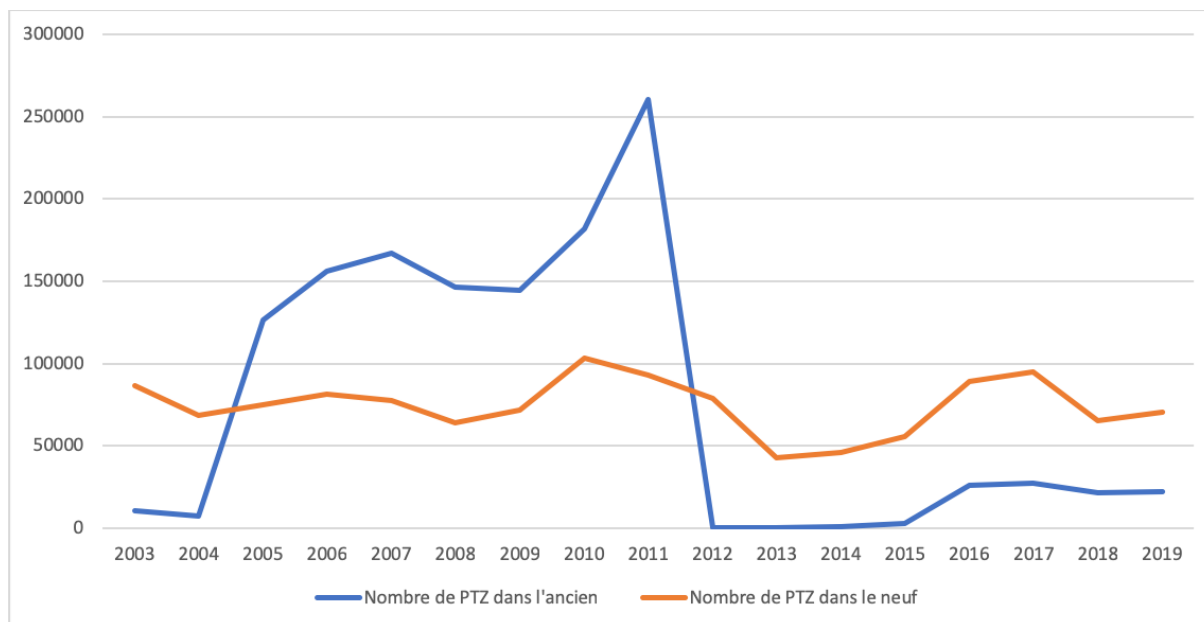
Lecture : en 2018, 31,6 millions de personnes résident dans une commune éligible au dispositif Pinel.

Note : les données sur les agréments préfectoraux attribués entre 2010 et 2012 ne sont, pour l'heure, pas accessibles ; le total des communes éligibles pour ces années-là est donc ici sous-estimé.

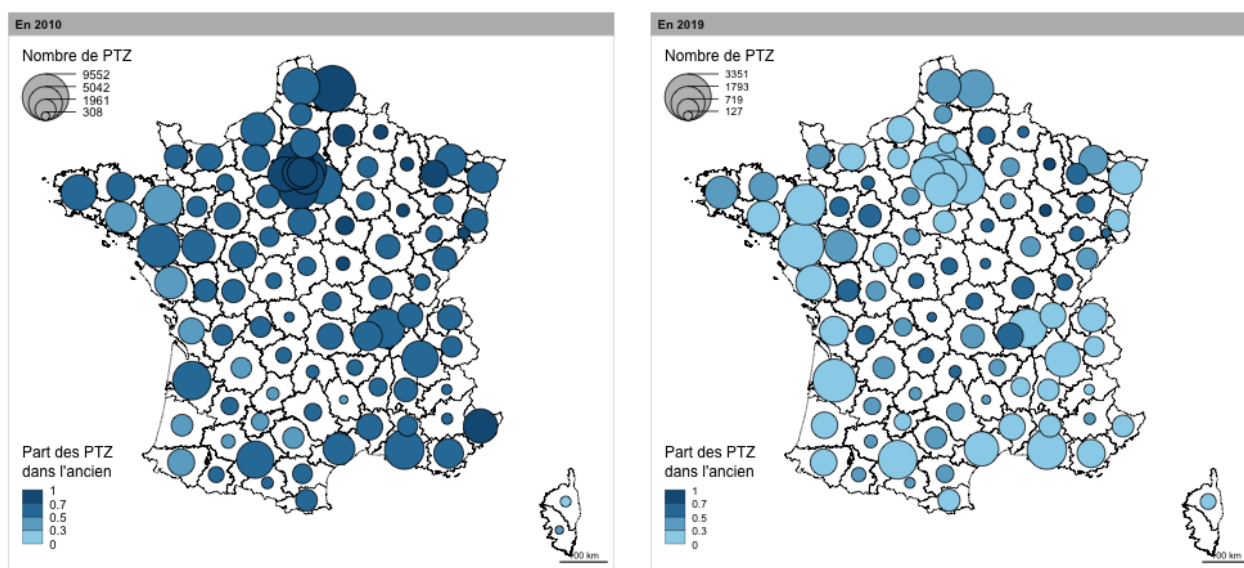
3.2.2. Le soutien aux acquisitions dans l'ancien et à l'accession sociale limité aux zones non tendues

Le deuxième recentrage est celui du PTZ dans l'ancien et de l'APL accession vers les zones non tendues. Dans le cas du PTZ, cette restriction géographique fait suite à une série de revirements de la part des gouvernements successifs. Instauré en 2005, le PTZ dans l'ancien a été supprimé en 2011 puis rétabli sous des conditions plus restrictives dès 2012 (il est désormais nécessaire d'effectuer d'importantes rénovations dans le logement acquis) et enfin limité aux zones B2 et C depuis le 1^{er} janvier 2018. Ce recentrage accompagne un effondrement du nombre de PTZ dans l'ancien au cours des années 2010 (*cf.* figures 8). Cette diminution affecte plus nettement les départements qui abritent des métropoles que le reste du territoire²⁹ (*cf.* figure 9).

²⁹ La base de données sur les PTZ proposée par le Ministère de la Cohésion des territoires donne comme seule référence géographique le département dans lequel le bien a été acquis.

Figure 8. Nombres de PTZ accordés dans l'ancien et dans le neuf depuis 2003

Sources : Ministère de la Cohésion des territoires.

Figure 9. Répartition géographique des PTZ dans l'ancien et le neuf en 2010 et 2019

Sources : Ministère de la Cohésion des territoires.

Traitement : P. Le Brun (2020).

La restriction des prêts aidés dans l'ancien sous condition de rénovation fait écho aux tentatives répétées de limiter les aides dans le neuf aux zones tendues. La dernière tentative en date, celle du PLF pour 2020, a été empêchée par un amendement voté le 16 novembre 2019 autant par la droite (LR et UDI) que par une partie de la gauche (PCF). Les zones tendues deviendraient alors des territoires de construction et les zones non tendues des territoires de rénovation.

La limitation des PTZ aux zones non tendues s'est accompagnée d'une suppression de l'APL accession dans les zones 1 et 2 du zonage 1/2/3 au 1^{er} janvier 2018. La PLF pour 2020 prévoyait une

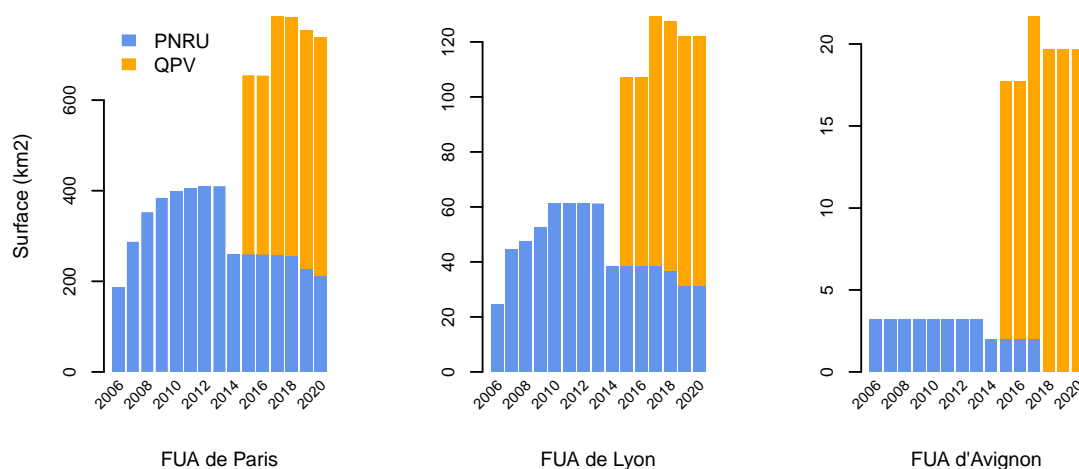
suppression pure et simple de l'APL accession, finalement empêchée par amendement. Cette disposition contribue à restreindre l'accès social à la propriété dans les zones tendues ; opposant de fait les territoires non seulement selon le type de logement produit (neuf ou ancien) mais également selon les possibilités de profits qui y sont associées.

3.2.3. Le retour de la gouvernance territoriale par projet

Les années 2010 ont enfin été marquées par un retour en force des aides accordées au cas par cas. Ce phénomène vient montrer, selon un raisonnement analogue à celui de Wijburg (2019), qu'une attribution discrétionnaire des aides à la construction peut, dans les faits, cohabiter avec une politique d'allocation à partir de critères systématiques. Ce qu'Epstein (2005) nomme « gouverner à distance » peut aller de pair avec le maintien de dispositifs reposant sur un zonage défini *ex ante*, à la façon du Pinel.

Ce retour des programmes ciblés s'illustre par l'extension des secteurs de la TVA réduite pour la construction de logement en accession, mais également par l'instauration du dispositif Denormandie en 2019. Les secteurs bénéficiant de la TVA réduite ont d'abord été adossés aux périmètres des conventions signées avec l'ANRU, étudiés par Epstein (2012) comme une illustration de la mise en concurrence des territoires par l'État. L'élargissement des secteurs TVA réduite aux quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV) à partir de 2015 relève néanmoins d'une tendance légèrement différente dans la mesure où le périmètre de ces derniers est établi par le Commissariat général à l'égalité des territoires à partir de données statistiques produites par l'INSEE. S'ils procèdent toujours d'un ciblage, et que certains d'entre eux sont adossés à un programme du NPNRU, les QPV ne peuvent plus se lire comme le pur produit d'une mise en concurrence des territoires. Cette combinaison confère aux secteurs TVA réduite un caractère hybride, entre financement par projet et ingénierie territoriale centralisée. La part des secteurs PNRU dans la surface totale éligible à la TVA réduite tend en outre à diminuer au gré de l'achèvement des conventions (*cf.* figure 10)³⁰.

³⁰ Ces résultats sont uniquement mesurables localement dans la mesure où il n'existe encore aucune base géoréférencée et exhaustive des périmètres des conventions ANRU.

Figure 10. Évolution des surfaces éligibles à la TVA réduite depuis 2006

Sources : Ministère de la Cohésion des territoires.

Le dispositif Denormandie a été instauré au 1^{er} janvier 2019. Il donne accès à une réduction d'impôt sur le revenu aux bailleurs propriétaires qui réalisent des travaux de rénovation. Le « Denormandie » s'apparente donc à une sorte de Pinel limité aux cas de rénovation³¹. Il est accessible dans les 222 communes cibles du plan Action cœur de ville (ACV)³², adressé aux villes moyennes (entre 6 000 et 100 000 habitants), mais également aux communes qui ont conclu une convention d'opération et de revitalisation de territoire (ORT). Les données disponibles sur les OPR ne fournissent pas d'information sur la date de signature des conventions ; la seule information disponible est le recensement des 236 conventions déjà signées fin mars 2020. Au total, fin mars 2020, 342 communes sont éligibles au Denormandie.

Dans le cas du plan ACV comme des ORT, les communes ne peuvent accéder au Denormandie que sur projet. Il semble en cela prendre le relais des agréments ministériels puis préfectoraux qui permettaient aux communes situées en zone non éligibles d'accéder aux aides Scellier, Duflot et Pinel. De fait, les communes sélectionnées par ces dispositifs se recrutent souvent dans la catégorie des villes moyennes. Ils permettent à certaines d'entre elles d'intégrer le cercle des communes éligibles de façon permanente aux aides du Duflot ou du Pinel. 216 des 749 communes qui ont reçu un agrément préfectoral en 2013 ont ainsi été reclassées en 2014 en A ou en B1. D'autres communes, à l'inverse, situées en dehors des zones tendues, utilisent ces dispositifs par projet pour maintenir leur accès aux aides d'État. 11 des 27 communes agréées dans le cadre du Scellier (2009-2012) l'ont également été pour le Duflot et le Pinel. Le Denormandie semble ainsi reproduire le schéma des agréments supprimé fin 2017 en le centralisant et en l'orientant vers la rénovation du bâti ancien. Ainsi, parmi les 260 communes éligibles au Denormandie et inéligibles au Pinel, 86 avaient bénéficié d'un agrément préfectoral pour accéder aux aides Duflot et Pinel sur la période 2013-2017.

³¹ De façon significative, la « loi » Denormandie a consisté à ajouter une condition supplémentaire pour bénéficier d'une déduction fiscale sur les revenus locatifs – conditions récapitulées à l'article 199 novovicies du code général des impôts.

³² Au départ limité aux opérations réalisées dans les centres-villes des communes du plan ACV, il a été étendu à l'ensemble des territoires communaux depuis le 1^{er} janvier 2020.

On a donc montré que la production de l'espace néolibéral mêlait régulation des marchés immobiliers et gouvernance par projet. Les aides à l'investissement immobiliers adossées à des zonages nationaux suivent une tendance au recentrage, qui prend des formes différentes selon leurs fonctions. L'investissement locatif, qui permet l'accumulation d'un patrimoine lucratif, est limité aux zones tendues ainsi qu'à un groupe de communes désignées sur projet (plan ACV ou ORT). L'aide à l'accession, à l'exception (notable) du PTZ dans le neuf, tend à reculer. Elle est exclue des zones tendues lorsqu'elle concerne l'habitat ancien ou social. Les secteurs de la TVA réduite reposent à la fois sur une gouvernance par projet et sur des périmètres statistiques, mêlant mise en concurrence des villes et ingénierie territoriale. L'hypothèse (a) est donc globalement vérifiée.

3.3. La place des dispositifs d'aide à l'investissement immobilier dans la construction sociale des marchés

Le travail réalisé pendant ce stage trouvera sa place dans ma thèse de doctorat, que je préparerai à partir de septembre 2020 à l'université d'Avignon. Elle portera sur la construction sociale des marchés immobiliers par les intermédiaires. Plus spécifiquement, l'objectif sera de proposer une étude critique des relations liant la production des données immobilières, la localisation des capitaux et les formes urbaines qui en découlent.

Le fonctionnement des marchés immobiliers repose sur l'intervention d'experts et d'intermédiaires, chargés certes de mettre en relation offreurs et demandeurs mais également de créer une entente sur la valeur de biens *a priori* incommensurables. Ce travail d'élaboration de la valeur fait intervenir des modèles économétriques qui, à partir des données sur les biens disponibles, estiment le prix de chaque logement. La constitution de vastes bases de données par certaines entreprises et plateformes (Juillard, 2019) contribue à accroître l'importance de ces dispositifs de calcul (Callon et Muniesa, 2007). D'une façon analogue à ce que Migozzi (2019) a observé à Cape Town en Afrique du Sud, ces modèles sont utilisés pour produire une segmentation multiscalaire des marchés immobiliers sous la forme de cartes des prix et des profils espérés. Ils servent ainsi de base à un découpage de l'espace urbain selon les possibilités de valorisation des logements, découpage susceptible d'influencer les décisions des ménages cherchant à acquérir une résidence principale, ou des détenteurs de capitaux à la recherche de débouchés. En France, les cartes proposées par la plateforme MeilleursAgents en fournissent une illustration parlante. Le site du groupe permet de situer chaque immeuble sur une échelle de prix relatif au mètre carré. Cette cartographie est élaborée à partir des informations dont MeilleursAgents dispose (anciennes transactions, ancienneté du bâtiment, taille, nombre de logement, etc.) et de modèles économétriques classiques. Leur démarche, qui ne constitue pas un cas isolé, revient bien à proposer un découpage largement virtuel, obtenu par inférence, comme support privilégié des décisions d'acquisition immobilière.

Ces modèles de calcul posent plusieurs questions. Ils reposent d'abord sur un ensemble de choix méthodologiques non triviaux que j'interrogerai au cours de mon travail de thèse. S'agissant des dispositifs de soutien aux marchés immobiliers, qui constitueront un axe secondaire de ma recherche, il s'agira plus spécifiquement de comprendre si les aides fiscales et les prêts aidés de l'État ou des collectivités sont intégrées dans les modèles économétriques. Cette question est d'autant plus importante que les dispositifs sont des données particulièrement difficiles à prendre en compte. La

plupart des cartes de prix sont élaborées à partir de modèles dits hédoniques, qui estiment le prix des logements à partir de leurs caractéristiques. Intégrer les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier dans les modèles de prix suppose donc d'en faire une caractéristique des biens. Une telle démarche n'est pas absurde : un logement situé dans une commune éligible au Denormandie est plus intéressant qu'un bien équivalent qui n'y serait pas éligible. Or, on l'a vu, les dispositifs qui pourraient légitimement être intégrés aux modèles de prix sont potentiellement très nombreux (outre les dispositifs nationaux étudiés ici, il existe de nombreuses aides proposées par les départements ou les collectivités territoriales). Il serait donc intéressant de vérifier d'une part si des dispositifs sont inclus dans les modèles économétriques, et d'autre part, si certains le sont, lesquels et comment. Je me propose d'étudier les techniques de prise en compte des dispositifs dans l'élaboration des travaux d'experts au moyen d'une observation participante, qui devrait se dérouler début 2021 au sein d'une société commerciale d'observation immobilière spécialisée dans l'étude des marchés et le conseil aux professionnels et aux collectivités : Adequation.

Un second questionnement concernera l'influence des zonages et des dispositifs spatialisés sur la localisation des programmes de construction. Il s'agira d'étudier la façon dont les investisseurs s'intéressent à ces dispositifs et les prennent en compte au moment de choisir les programmes où investir. Pour ce faire, je devrais obtenir l'accès à la base privée constituée par la société Adequation, qui répertorie de façon quasi exhaustive les programmes de promotion immobilière. La comparaison entre ces données et la base géoréférencée sur les dispositifs construite au long de ce stage pourrait me permettre d'objectiver la force du lien statistique entre aides à l'investissement et localisation des investissements³³. La réalisation d'une observation participante à Adequation devrait en outre me permettre d'entrer en contact avec des investisseurs, susceptibles de fournir un éclairage plus qualitatif au terme d'entretiens semi-directifs (« comment sont prises les décisions d'investissement ? », « suivez-vous les recommandations des experts ? », « qui investit en Pinel ? dans les zones à TVA réduite ? », etc.).

La question de l'influence des dispositifs publics sur les prix d'une part et sur la localisation des programmes d'investissement d'autre part n'est pas anecdotique. Les dispositifs de soutien à l'investissement immobilier sont présentés par leurs partisans comme la solution la plus évidente à l'inaccessibilité des logements. L'argument « quantitativiste » (Vergriete, 2013), qui est aujourd'hui porté par le ministre du Logement Julien Denormandie, consiste à expliquer le niveau excessif des prix en zone tendue par une offre insuffisante de logements construits à bon marchés. La construction de nouveaux logements serait donc une mesure suffisante à la baisse des prix ; l'incitation à la construction pourrait en cela remplacer les aides à la personne :

Julien Denormandie : Il faut parler franchement : l'APL accession et le prêt à taux zéro sont des dispositifs permettant de traiter des symptômes. Or l'objet ce n'est pas uniquement de traiter de symptômes ; c'est de traiter le problème à la racine : il n'y a pas assez de logements, on n'en construit pas assez et ils sont trop chers.

Source : compte-rendu de la 1^{ère} séance du 7 novembre 2017

³³ Il est plus aisé de mesurer l'influence des aides à l'investissement immobilier sur le secteur du neuf que de l'ancien pour des raisons de disponibilité de l'information. Les aides qui concernent l'ancien sont en effet conditionnées pour l'essentiel à la réalisation de travaux de rénovation. Les bases de données sur les transactions ne permettent donc pas d'identifier les biens éligibles aux aides de ceux qui ne le sont pas.

Note : J. Denormandie est alors secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires du gouvernement Philippe (LREM).

L'étude des modèles économétriques permettrait de confronter le raisonnement quantitativiste aux techniques effectives d'estimation des prix. Dans la mesure où les prix estimés par les modèles dépendent des prix observés au cours des périodes précédentes, il semble probable que l'augmentation du stock de logement n'ait en soi que peu d'effet. Il conviendrait ensuite de vérifier si l'éligibilité d'un logement à des aides permet d'en diminuer le prix d'échange, et par la suite de location. Dans le cas du Pinel, la dernière étude en date conclut que : « seuls 9,3 % du montant accordé par l'État au titre de la réduction d'impôt se traduisent par des baisses de loyer » (Deniau et al. 2019, p. 5). Les études menées sur les gains d'accessibilité des logements franciliens *via* la TVA réduite concluent également à un bilan très modeste (Delplanque et Guigou, 2017). Une observation ethnographique des pratiques de fixation des prix et de construction de l'expertise immobilière permettrait d'éclairer ce constat.

Conclusion

La reconstitution de l'historique des zonages A/B/C et 1/2/3 ainsi que des dispositifs qui s'y adossent a permis d'identifier un double recentrage des aides. D'une part, les aides fiscales à l'accumulation de patrimoine, bénéficiant aux opérations les plus lucratives et dont il est possible de tirer une rente, augmentent et se concentrent dans les centres urbains. D'autre part, les aides à la constitution d'un patrimoine non lucratif tendent à se réduire et à se limiter aux territoires ruraux et urbains périphériques. Ce constat invite à nuancer en la spatialisant l'expression de « keynésianisme privatisé », appliquée à la France par Wijburg (2019). La coexistence, sur le territoire français, d'aides fiscales à l'investissement locatif et d'aides personnelles à l'accession à la propriété ne signifie pas que ces deux dispositifs d'une part connaissent les mêmes évolutions, et d'autre part s'appliquent aux mêmes territoires. Prendre en considération l'échelle locale (ici municipale) permet de montrer que le tournant patrimonial de l'État-providence accompagne, sur le plan géographique, la production d'un espace inégal.

Ces dispositifs néolibéraux reposent sur des zonages contingents, dont les contours sont régulièrement taxés d'arbitraire au cours des débats à l'Assemblée nationale. La comparaison des zonages A/B/C et 1/2/3 ainsi que l'étude des liens entre le premier et les marchés immobiliers locaux n'ont pas permis d'identifier les critères décisifs de leur élaboration. La révision de 2014 du zonage A/B/C a brouillé plus que clarifié la séparation entre la zone B1 (la moins tendue des zones tendues) et la zone B2 (la plus tendue des zones non tendues). Il serait intéressant de prolonger l'étude des modes de production de ces zonages par un protocole plus qualitatif (série d'entretiens voire, idéalement, observation). Cela permettrait d'affiner la compréhension des rapports entre ingénierie territoriale et répartition géographique des aides publiques (Lascoumes, 2007 ; Lapostolle, 2011)

À ce double recentrage, appuyé sur des zonages, s'ajoute un retour des dispositifs par projet. Les secteurs à TVA réduite, souvent adossés à des conventions ANRU, ont été fortement étendus depuis 2015. Le dispositif Denormandie, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, constitue une sorte de Pinel ciblé sur la rénovation des logements anciens et limité à des communes sélectionnées sur projet. Cette cohabitation entre un ciblage par zone et un ciblage par projet illustre le caractère pluriel de la gouvernance territoriale néolibérale. Toujours centralisée, elle ne se limite ni à la seule régulation des marchés, ni à la logique du cas par cas, mais au contraire combine les deux dispositifs, qui se légitiment mutuellement.

Bibliographie

AALBERS Manuel B., 2017, « The Variegated Financialization of Housing », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 41, no 4, p. 542-554.

ADKINS Lisa, COOPER Melinda et KONINGS Martijn, 2019, « Class in the 21st century: Asset inflation and the new logic of inequality »:, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 9 septembre 2019.

ARRIGHI Giovanni, 1994, *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of Our Times*, Verso.

ARUNDEL Rowan et HOCHSTENBACH Cody, 2019, « Divided access and the spatial polarization of housing wealth », *Urban Geography*, 31 octobre 2019, p. 1-27.

BATSCH Laurent, 2003, « Le recentrage : une revue des approches financières », *Revue Finance, contrôle, stratégie*, vol. 6, no 2, p. 43-66.

BIDEAU Gabriel, 2019, « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse », *Annales de géographie*, vol. 728, no 4, p. 57-85.

BONNET Carole, JUIN Sandrine et LAFERRERE Anne, 2019, « Financer sa perte d'autonomie : rôle potentiel du revenu, du patrimoine et des prêts viagers hypothécaires », *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, no 507-508, p. 5-24.

BOULAY Guilhem, GUEROIS Marianne et LE GOIX Renaud, 2011, « Acquéreurs et vendeurs dans l'inflation immobilière à Paris et Marseille (1996-2006). », in Pumain, Mattei (eds)., *Données urbaines*, vol. 6, p.167-179,

BOURDIEU Pierre, BOUHEDJA Salah, CHRISTIN Rosine et GIVRY Claire, 1990, « Un placement de père de famille. La maison individuelle : spécificité du produit et logique du champ de production », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81, no 1, p. 6-33.

CALCOEN Francis et CORNUEL Didier, 2001, « Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement », *Recherches et prévisions*, no 64, p. 90-98.

CALLON Michel et MUNIESA Fabian, 2007, « Les marchés économiques comme dispositifs collectifs de calcul », *Réseaux*, vol. 122, no 6, p. 189-233.

CARBONNIER Clément, 2014, « Inégalités dans l'accumulation des différents types de patrimoine : le lien avec les inégalités économiques en général », *LIEPP Working Paper*, no 34.

CASANOVA-ENAULT Laure, BOULAY Guilhem, GERARD Yann et YAHY Lisa, 2017, « Deux bases de données, aucune référence de prix », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Octobre, no 4, p. 711-732.

CASANOVA-ENAULT Laure, BOULAY Guilhem et COULON Mathieu, 2019, « Une aubaine pour les géographes ? Intérêts des fichiers open DVF sur les transactions foncières et immobilières et précautions d'usage », *Cybergeo : Revue européenne de géographie / European journal of geography*, 3 décembre 2019.

DARDOT Pierre et LAVAL Christian, 2009, *La nouvelle raison du monde: essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 497 p.

DELEGATION POUR LA PLANIFICATION, 2007, *La mesure des prix immobiliers : de nombreuses sources, diversement exploitées*, Paris, Sénat - Service des Etudes économiques et de la prospective.

- DELPLANQUE Marion et GUIGOU Brigitte, 2017, « La “TVA ANRU” : un outil fiscal pour quels objectifs ? », *Métropolitiques*, 2017.
- DENIAU François-Xavier, BEGASSAT Luc, KRIEFF David, GUILLOU Anne, MARECHAL-DEREU Constance et APERS Etienne, 2019, *Évaluation du dispositif d’aide fiscale à l’investissement locatif Pinel*, Paris, IGF, CGEDD.
- DIJKSTRA Lewis, POELMAN Hugo et VENERI Paolo, 2019, « The EU-OECD definition of a functional urban area », European Commission, OECD, 11 décembre 2019, 18 p.
- DRIANT Jean-Claude, 2017, « Les réformes du logement sous l’ère Macron : économies budgétaires ou changement de modèle ? », *Métropolitiques*, 9 novembre 2017.
- DRIANT Jean-Claude, 2015, *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française.
- EPSTEIN Renaud, 2015, « La gouvernance territoriale : une affaire d’État La dimension verticale de la construction de l’action collective dans les territoires », *L’Année sociologique*, vol. 65, no 2, p. 457-482.
- EPSTEIN Renaud, 2012, « ANRU : mission accomplie ? » in Donzelot, *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Presses Universitaires de France, coll. « La Ville en débat », p. 51-97.
- EPSTEIN Renaud, 2005, « Gouverner à distance. Quand l’État se retire des territoires », *Esprit*, vol. 319, n°11, p. 96-111.
- ESTROSI SASSONE Dominique, 2017, *Faire revenir les investisseurs institutionnels sur le marché locatif résidentiel : quelles perspectives*, Sénat.
- FACK Gabrielle, 2011, « Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces ? », *Regards croisés sur l’économie*, 2011, vol. 9, no 1, p. 92-104.
- FERNANDEZ Rodrigo et AALBERS Manuel B, 2016, « Financialization and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism », *Competition & Change*, vol. 20, no 2, p. 71-88.
- FEUERSTEIN Ingrid, 2019, « Logement : les députés votent le maintien du prêt à taux zéro dans les zones rurales », *Les Echos*, 17 novembre 2019.
- FOUCAULT Michel, 2004a, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France (1978)*, Paris, Gallimard Seuil, coll. « Hautes études », 355 p.
- FOUCAULT Michel, 2004b, *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard Seuil, coll. « Hautes études », 355 p.
- FRENCH Shaun, LEYSHON Andrew et WAINWRIGHT Thomas, 2011, « Financializing space, spacing financialization », *Progress in Human Geography*, vol. 35, no 6, p. 798-819.
- GASCHET Frédéric et POUYANNE Guillaume, 2011, « Nouvelles centralités et valeurs immobilières : vers un découplage des centralités résidentielles et économiques ? », *Revue d’Économie Régionale & Urbaine*, juin, no 3, p. 499-525.
- GOBILLON Laurent et LE BLANC Daniel, 2008, « Economic effects of upfront subsidies to ownership: The case of the Prêt à Taux Zéro in France », *Journal of Housing Economics*, vol. 17, no 1, p. 1-33.
- GOBILLON Laurent et LE BLANC Daniel, 2005, « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro », *Economie et Statistique*, vol. 381, no 1, p. 63-89.
- GUERRINI Sylvain et SCHAEFER Jean-Pierre, 2019, « Tax incentives for households in favour of investment in rental housing in France », *Housing Finance International*, winter 2019, p. 18-23.
- GUIRONNET Antoine et HALBERT Ludovic, 2018, « Produire la ville pour les marchés financiers », *Espaces et sociétés*, vol. 174, no 3, p. 17-34.

- HALBERT Ludovic et ATTUYER Katia, 2016, « Introduction: The financialisation of urban production: Conditions, mediations and transformations », *Urban Studies*, vol. 53, no 7, p. 347-361.
- HARVEY David, 2005, *A brief history of neoliberalism*, Oxford, University Press, 247 p.
- HARVEY David, 2003, *The New Imperialism*, OUP Oxford, 288 p.
- HARVEY David, 2002, « The Art of Rent: Globalisation, Monopoly and the Commodification of Culture », *Socialist Register*, vol. 38.
- HARVEY David, 1982, *The Limits to capital*, Oxford, Basil Blackwell, 512 p.
- JESSOP Bob, 2002, « Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective », *Antipode*, vol. 34, no 3, p. 452-472.
- JUILLARD Claire, 2019, *Le tournant numérique des données immobilières : permanences et recompositions*. 86 p., <https://www.i-read.io/steps/le-tournant-numerique-des-donnees-immobilierees-permanences-et-recompositions/>
- KAIKA Maria et GARCIA-LAMARCA Melissa, 2016, « 'Mortgaged lives': the biopolitics of debt and housing financialisation », *Transactions*, vol. 41, p. 313-327.
- KAMOUN Patrick, 2005, « Financement du logement social et évolutions de ses missions », *Informations sociales*, vol. 123, no 3, p. 20-33.
- LAMBERT Anne, 2016, « « En prendre pour 25 ans » », *Sociétés contemporaines*, 2016, vol. 104, no 4, p. 95-119.
- LAPOSTOLLE Dany, 2011, « Les enjeux de la professionnalisation des agents de développement. L'ingénierie territoriale prise en étau entre les conceptions organique et mécaniste du développement territorial », *Géographie, économie, société*, vol. 13, no 4, p. 339-362.
- LASCOUMES Pierre, 2007, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, vol. 68, no 3, p. 2-3.
- LE BAYON Sabine, MADEC Pierre et RIFFLART Christine, 2013, « Quelle régulation du marché locatif privé ? État des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales », *Revue de l'OFCE*, 2013/2, no 128, p. 243-276.
- LE CORRE Thibault, 2019, *Paris à tous prix. Analyse des inégalités par une géographie de l'investissement sur le marché immobilier résidentiel en Ile-de-France*, Paris, université Paris 1 Panthéon Sorbonne, thèse de doctorat en géographie.
- LE GOIX Renaud, 2019, *Wealth Inequalities and the Dynamics of Housing Market. Interpreting real-estate market-based regime of spatial inequalities (WiSDHoM)*, <https://anr.fr/Projet-ANR-18-CE41-0004#>, 2019.
- LE GOIX Renaud, BOULAY Guilhem, CALLEN Delphine, DERAMBURE-DUTEL Floriane, REYS Aurélien, GIRAUD Timothée et CURA Robin, 2016, « Marchés immobiliers et zones critiques : une analyse du changement social en relation avec la dynamique des valeurs immobilières », Grenoble, France, Collège international des sciences du territoire (CIST), p. 268-276.
- LE GOIX Renaud, CASANOVA ENAULT Laure, BONNEVAL Loïc, BOULAY Guilhem, KUTZ William, AVELINE-DUBACH Natacha, LE CORRE Thibault, MIGOZZI Julien et YSEBAERT Ronan, A paraître, « Wealth Inequalities and the Spatial Dynamics of Housing Market: A Research Agenda », *Tijdschrift voor economische in sociale geografie*.
- LE GOIX Renaud, GIRAUD Timothée, CURA Robin, CORRE Thibault Le et MIGOZZI Julien, 2019, « Who sells to whom in the suburbs? Home price inflation and the dynamics of sellers and buyers in the metropolitan region of Paris, 1996-2012 », *PLoS ONE*, vol. 14, no 3.
- LEFEBVRE Henri, 1974, *La production de l'espace*, Paris, Éditions Anthropos, coll. « Société et urbanisme », 485 p.

- LORDON Frédéric, 2014, *La malfaçon: monnaie européenne et souveraineté démocratique*, Paris, Les Liens qui libèrent, 295 p.
- MIGOZZI Julien, 2019, « Selecting Spaces, Classifying People: The Financialization of Housing in the South African City », *Housing Policy Debate*, p. 1-21.
- MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES, 2019a, *Zonage A, B, C*, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/zonage-b-c>, consulté le 29 avril 2020.
- MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES, 2019b, *Zonage 1, 2, 3*, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/zonage-1-2-3>, consulté le 29 avril 2020.
- NAPPI-CHOULET Ingrid, 2014, « La financiarisation du marché immobilier français : de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008 », *Revue d'économie financière*, no 110, p. 189-206.
- NETHERCOTE Megan, 2019, « Kemeny revisited: the new homeownership-welfare dynamics », *Housing Studies*, vol. 34, no 2, p. 226-251.
- OGG Jim, 2012, « Le prêt viager hypothécaire », *Retraite et société*, vol. 62, no 1, p. 167-173.
- ORLEAN André, 2011, *L'empire de la valeur: refonder l'économie*, Paris, France, Seuil, 339 p.
- PECK Jamie et TICKELL Adam, 2002, « Neoliberalizing Space », *Antipode*, vol. 34, no 3, p. 380-404.
- PIKETTY Thomas, 2013, *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 969 p.
- POLLARD Julie, 2010a, « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement », *Sociologie du travail*, vol. 52, n° 3, p. 323-339.
- POLLARD Julie, 2010b, « How the State is Handling the Property Crisis in France: A Perspective on Recent Government Measures », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, no 3, p. 686-692.
- REDACTION DES ECHOS, 2011, « Le prêt à taux zéro réservé aux logements neufs », *Les Echos*, 16 novembre 2011.
- SCELLIER François et LE BOUILLONNEC Jean-Yves, 2008, *Rapport D'Information sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif*, Paris, Assemblée nationale.
- SCHWARTZ Herman et SEABROOKE Leonard, 2008, « Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing », *Comparative European Politics*, vol. 6, no 3, p. 237-261.
- TIMBEAU Xavier, 2013, « Les bulles « robustes » », *Revue de l'OFCE*, vol. 128, no 2, p. 277-313.
- TROUILLARD Emmanuel et MERLIN Thomas, 2017, « TVA réduite et promotion privée : l'impact sur la construction de logements », *Note rapide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme*, no 763.
- VAN GUNTEN Tod et NAVOT Edo, 2018, « Varieties of indebtedness: Financialization and mortgage market institutions in Europe », *Social Science Research*, vol. 70, p. 90-106.
- VERGRIETE P. (2013). *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*. Paris, université Paris Est, thèse de doctorat en aménagement, 310 p.
- VION Anne-Sophie, 2017, « Logement : du mieux pour le PTZ et le Pinel », *Les Echos*, 9 novembre 2017.
- VORMS Bernard, 2014, « Vers un monde de propriétaires ? Politique du logement et statuts d'occupation en France et à l'étranger », *Revue d'économie financière*, vol. 115, no 3, p. 69-86.
- WACHTER Serge, 1989, « Ajustements et recentrage d'une politique publique : le cas de l'aménagement du territoire », *Sociologie du travail*, vol. 31, no 1, p. 51-74.

WIJBURG Gertjan, 2019, « Privatised Keynesianism and the state-enhanced diversification of credit: the case of the French housing market », *International Journal of Housing Policy*, vol. 19, n° 2, p. 143-164.

YSEBAERT Ronan, SALMON Isabelle, LE RUBRUS Benoit et BERNARD Camille, 2017, « Recueil, traçabilité et restitution des données territoriales du programme ESPON », *Mappemonde*, n° 120.

Annexes

Annexe 1. Les données mobilisées

Objet	Source	Période	Aire géographique	Accès	Géoréférencement	Commentaire
Logements	INSEE	2006-2016	France entière	Libre	Référence à la commune	Base exhaustive tirée du recensement de la population, couvrant l'ensemble des logements ventilés par type de logement (appartement ou maison), par nombre de pièce ou par catégorie de logement (résidence principale, logement occasionnel, résidence secondaire, logement vacant).
Fusions et scissions communales	INSEE	2003-2019	France entière	Libre	Référence à la commune	Le document fournit comprend : 1/ La liste de l'ensemble des fusions et des scissions enregistrées sur la période ; 2/ Une table de passage donnant pour chaque commune existant en 2003 le code INSEE correspondant à cette maille dans le découpage de 2019.
Zonages 1/2/3 et A/B/C	Ministère de la Cohésion territoriale	[Dernière version en date]	France entière	Libre	Référence à la commune	Classement de l'ensemble des communes de France dans chacun des deux zonages.
Zonages 1/2/3 et A/B/C	Journal officiel de la République Française [legifrance.gouv.fr]	2003-2019	France entière	Libre	Référence à la commune	Classement des communes de zone A et B disponible sous la forme d'un texte jusqu'en 2010, et d'une table depuis.
Agréments ministériels (Scellier)	Journal officiel de la République Française [legifrance.gouv.fr]	2010-2012	France entière	Libre	Référence à la commune	La liste des arrêtés ministériels accordant l'agrément aux communes a été obtenue par recherche sur la plateforme Legifrance ; il n'en existe pas de registre centralisé.
Agréments préfectoraux (Duflot et Pinel)	Ministère de la Cohésion des territoires [data.gouv.fr]	2013-2017	France entière	Libre	Référence à la commune	Liste des communes ayant obtenu l'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif par agrément préfectoral, dont la date est précisée.

<i>Opération de revitalisation de territoires (ORT)</i>	Ministère de la Cohésion des territoires	2020	France entière	Libre	Référence à la commune	Liste des communes qui ont signé une ORT au 16 mars 2020 ; sans mention de la date de cette signature.
<i>Prêts à taux zéro</i>	Ministère de la Cohésion des territoires [data.gouv.fr]	1995-2019	France entière	Libre	Référence au département	Liste de l'ensemble des PTZ accordés. Un champ permet de distinguer les prêts dans l'ancien de ceux dans le neuf. Le champ correspondant à la commune du bien acquis, a été laissé vide pour l'ensemble de la base.
<i>Quartiers prioritaires des politiques de la ville</i>	Ministère de la Cohésion des territoires [data.gouv.fr]	2015-2020	France entière	Libre	Oui	Ensemble des QPV, renseignés par leur nom. Il n'est pas indiqué si une convention NPNRU a concerné le quartier.
<i>NPNRU</i>	Agence nationale de la cohésion des territoires [sig.ville.gouv.fr]	2014-2020	France entière	Libre	Non	La cartographie interactive du SIG de la politique de la ville permet d'identifier les QPV porteurs d'un programme NPNRU.
<i>PNRU hors Île-de-France</i>	Agence nationale de la cohésion des territoires [sig.ville.gouv.fr]	2004-2014	France entière	Libre	Non	Liste de l'ensemble des conventions PNRU signées depuis 2004 ; le périmètre de chaque convention est dessiné sur une carte en format PDF.
<i>PNRU Île-de-France</i>	Région Île-de-France [data.iledefrance.fr]	2004-2014	Île-de-France	Libre	Oui	Ensemble des périmètres des conventions PNRU.
<i>Action cœur de ville</i>	Ministère de la Cohésion des territoires [data.gouv.fr]	2019-2020	France entière	Libre	Référence à la commune	Liste des communes bénéficiaires du programme Action cœur de ville ; et par conséquent éligibles au dispositif Denormandie
<i>Transactions immobilières après 2014</i>	Etalab	2014-2018	France entière	Libre	Oui	Ensemble des transactions recensées par la DGFIP, renseignées de façon désagrégée (1 ligne = 1 transaction)
<i>Transactions immobilières avant 2012</i>	Chambre des notaires	2003-2012	Île-de-France	Restreint (convention)	Oui	Ensemble des transactions recensées par la Chambre des notaires, renseignées de façon désagrégée (1 ligne = 1 transaction)

Annexe 2. Liste des arrêtés consultés pour reconstituer l'historique des zonages A/B/C et 1/2/3

<i>Date de l'arrêté</i>	<i>Référence</i>	<i>Format</i>	<i>Zonage</i>
Arrêté du 19 décembre 2003	BUDF0320070A	Texte	A/B/C
Arrêté du 10 août 2006	BUDF0620458A	Texte	A/B/C
Arrêté du 10 août 2006 modifié par l'arrêté du 29 avril 2009	LOGU0907606A	Texte	A/B/C
Arrêté du 22 décembre 2010	DEVL1026928A	Texte	A/B/C
Arrêté du 1er août 2014	ETLL1417102A	Table	A/B/C
Arrêté du 1er août 2014 modifié par l'arrêté du 4 juillet 2019	LOGL1918850A	Table	A/B/C
Arrêté du 29 novembre 2004 modifiant l'arrêté du 17 mars 1978	SOCU0411967A	Texte	1/2/3
Arrêté du 28 novembre 2005 modifiant l'arrêté du 17 mars 1978	SOCU0511947A	Texte	1/2/3

Annexe 3. Extrait de l'arrêté du 19 décembre

A N N E X E Zone A 01 - Ain

Cessy, Challex, Chevry, Collonges, Crozet, Divonne-les-Bains, Echenevex, Farges, Ferney-Voltaire, Gex, Grilly, Léaz, Ornex, Péron, Pougny, Prévessin-Moëns, Saint-Genis-Pouilly, Saint-Jean-de-Gonville, Sauverny, Ségny, Sergy, Thoiry, Versonnex, Vesancy.

06 - Alpes-Maritimes

Antibes, Aspremont, Auribeau-sur-Siagne, Beaulieu-sur-Mer, Beausoleil, Berre-des-Alpes, Biot, Cabris, Cagnes-sur-Mer, Cannes, Cantaron, Cap-d'Ail, Carros, Castagniers, Castellar, Châteauneuf-Grasse, Châteauneuf-Villevieille, Colomars, Contes, Drap, Eze, Falicon, Gattières, Gorbio, Grasse, La Colle-sur-Loup, La Gaude, La Roquette-sur-Siagne, La Trinité, La Turbie, Le Bar-sur-Loup, Le Cannet, Le Rouret, Le Tignet, Mandelieu-la-Napoule, Menton, Mouans-Sartoux, Mougins, Nice, Opio, Pégomas, Peymeinade, Roquebrune-Cap-Martin, Roquefort-les-Pins, Saint-André, Sainte-Agnès, Saint-Jean-Cap-Ferrat, Saint-Jeannet, Saint-Laurent-du-Var, Saint-Paul, Spéracèdes, Théoule-sur-Mer, Tourrette-Levens, Tourrettes-sur-Loup, Valbonne, Vallauris, Vence, Villefranche-sur-Mer, Villeneuve-Loubet.

Annexe 4. Extraits du Rmarkdown produit au cours du stage

Extrait 1. Le scraping

2.2.1.1 Les tables 2003, 2006 et 2009 : scraping et nettoyage à la main

2.2.1.1.1 Scraping

La méthode du scraping permet d'aller chercher les données directement en ligne. Néanmoins, une version PDF des textes utilisés est disponible sur dans le fichier `raw_data`, même si le script de scraping n'y fait pas référence.

Le script proposé ci-dessous répète un même schéma de traitement pour chaque texte de loi scrapé. Pour des raisons de bon fonctionnement, il peut être bon de redémarrer R entre chaque boucle. Note également : **le scraping s'exécute assez mal sous Mac**.

J'indique ci-dessous les scripts utilisés pour scraper les données. Je détaille davantage le script utilisé pour aspirer le texte de 2003, les autres ont été réalisés sur le même modèle, avec quelques variations selon la façon dont se structurait la page.

Le résultat de cette étape préliminaire à tout nettoyage, et spécifique aux tables de 2003, 2006 et 2009, est enregistré dans le dossier "Intermediate/ABC/o_Scraping".

```
# Chargement des packages
require(stringr)
require(RSelenium)
```

```
#####  
# Base 2003 #  
#####  
  
# Connexion  
  
## Connexion à un navigateur web  
rD <- rsDriver(port = 4444L, browser = "firefox")  
remDr <- rD[["client"]]  
  
## Connection à l'url ciblée  
url <- "https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=1F7C67CA4C1B397  
C62B03EE74E06438D.tplgfr26s_1?cidTexte=JORFTEXT000000600609&idArticle=&categorie  
Lien=id#JORFARTI000002239435"  
remDr$navigate(url)  
  
webElem <- remDr$findElement(using = 'xpath' , "//div[@class='article'] [6]")  
NAME <- webElem$getElementText()  
  
# Nettoyage data  
  
## Mise en tableau  
result <- as.data.frame(str_split(NAME, "\n"))  
  
## Supression lignes vides  
result2 <- as.data.frame(result[result[,1]!="",])  
  
## Ventilation des commune par ligne à partir du symbol ", "  
result3 <- as.data.frame(unlist(str_split(result2[,1], ", ")))  
  
# Export de la table  
write.csv2(result3,file = "Intermediate/ABC/0-scrapping/ABC_2003.csv")
```



```
# Cloture session
remDr$close()
rD[["server"]]$stop()
```

Extrait 2. Les trajectoires communales dans le zonage A/B/C

5.3 Analyse des trajectoires communales

On propose ici une ébauche d’analyse des séquences des trajectoires de communes dans les classements A/B/C et quant à leur éligibilité aux aides fiscales à l’investissement locatif.

On produit un “tapis” par FUA, c’est-à-dire un graphe dans lequel chaque ligne représente la trajectoire d’une commune. Pour la représentation, on rassemble les communes par ressemblance, afin que le résultat soit lisible.

Pour plus d’explications : voir le [chapitre sur l’analyse de séquence](#) de Nicolas Robette.

5.3.1 Trajectoires communales dans le classement A/B/C

```
fuaPa_DC <- read_xlsx("Output/Paris/Dispositifs_Paris.xlsx")
seqPa_ABC <- seqdef(fuaPa_DC[,c(19:35)])

fuaLy_DC <- read_xlsx("Output/Lyon/Dispositifs_Lyon.xlsx")
seqLy_ABC <- seqdef(fuaLy_DC[,c(19:35)])

fuaAv_DC <- read_xlsx("Output/Avignon/Dispositifs_Avignon.xlsx")
seqAv_ABC <- seqdef(fuaAv_DC[,c(19:35)])

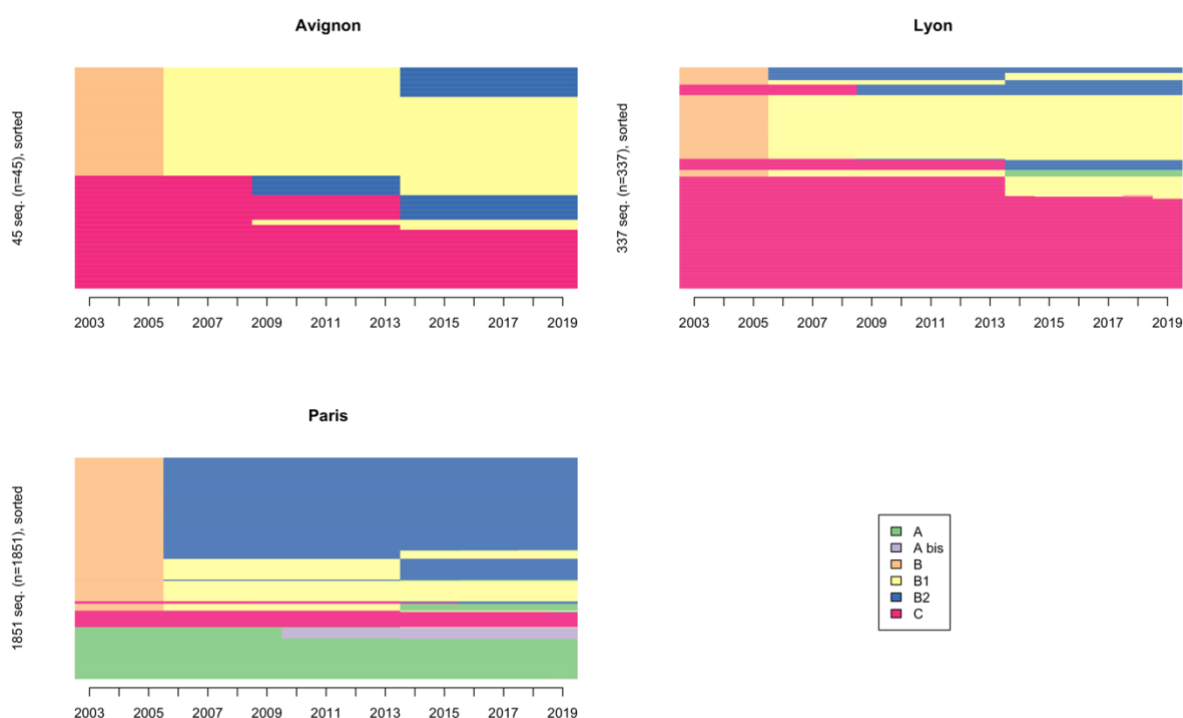
seq_ABC <- rbind(seqPa_ABC, seqLy_ABC, seqAv_ABC)
seq_ABC.om <- seqdist(seq_ABC, method = "LCS")
groupPa <- rep("Paris", 1851)
groupLy <- rep("Lyon", 337)
groupAv <- rep("Avignon", 45)
seq_ABC.part <- c(groupPa, groupLy, groupAv)

ordre_ABC <- cmdscale(as.dist(seq_ABC.om), k = 1)
```

```
png(file = "fig/Traj_ABC.png",width = 310, height = 200,units = "mm", res = 330)

seqIplot(seq_ABC, group = seq_ABC.part, sortv = ordre_ABC, xtlab = 2003:2019,
  space = 0, border = NA, yaxis = F, use.layout = T)

dev.off()
```



Il n'y a pas de tendance univoque dans la façon dont évoluent les zonages. Les situations de stabilité sont majoritaires. Pour les communes en mobilité, cohabitent des trajectoires ascensionnelles et des déclassements. Quelques remarques non exhaustives :

- Aucune commune n'est jamais déclassée en C : les seuls déclassements se font vers la catégorie B2.
- Les déclassements ont été inaugurés par le classement de 2014.
- Les reclassements ne sautent que très rarement une catégorie.
- Le classement des communes du groupe B en 2006 n'a pas pris la même forme sur les différentes FUA (l'intégralité ont été reclassées en B1 sur Avignon ; une majorité en B2 sur Paris).

Annexe 5. Métadonnées des bases d'échelle nationale sur les zonages A/B/C et 1/2/3

Indicator description				
Code	CODGEO_[2019 : 2003]	LIBGEO_[2019 : 2003]	ZONE_ABC_[2003 : 2019]	ZONE_123_[2003 : 2019]
Name	Code Insee of the spatial units(municipalities)	Names of the municipalities	Zone of the spatial units according to the municipal zoning A/B/C	Zone of the spatial units according to the municipal zoning 1/2/3
Abstract	Code of the territorial unit	Names of the territorial unit	Zone A/B/C of the territorial unit	Zone 1/2/3 of the territorial unit
Years available	2003 to 2019	2003 to 2019	2003 to 2019	2003 to 2019
Metadata date	14/04/2020	14/04/2020	14/04/2020	14/04/2020
Use constraint	public	public	public	public
Source description				
Provider Name	INSEE, 2020	INSEE, 2020	Journal officiel, UMS RIATE, 2020	Journal officiel, UMS RIATE, 2020
URL	https://www.insee.fr/fr/informatio n/2028028	https://www.insee.fr/fr/informatio n/2028028	https://www.legifrance.gouv.fr	https://www.legifrance.gouv.fr

Annexe 6. Les dispositifs locaux de soutien à l'investissement immobilier dans la FUA de Paris

