

RAPPORTS

Service
Climat, Énergie,
Aménagement,
Logement

Division
Aménagement,
Urbanisme,
Logement

Mission
Connaissance des
besoins en
logements

Novembre 2010

Démarche de caractérisation de la tension du marché de l'habitat en Bretagne

ISRN EQ-DRE35/RE--11-01--FR



Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
de Bretagne

www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr

Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
V0	04/08/10	Version initiale V0
V1	31/08/10	Version V1 – Présentée en Bureau du CRH du 13/09/10
V2	04/10/10	Version V2 – Présentée en CRH plénier du 07/10/10
V3	08/12/10	Version V3 – Présentée et validée en CRH plénier du 22/11/10

Affaire suivie par

Nadège DARBOUX - DREAL Bretagne/Service Énergie Aménagement Logement/DAUL
Tél. : 02 99 33 42 85/ Fax : 02 99 33 42 73
Courriel : Nadege.Darboux@developpement-durable.gouv.fr

Rédacteur

Nadège DARBOUX - Chargée de mission Connaissance des Besoins en Logement et suivi des Programmes Locaux de l'Habitat

Relacteur

Pascal LEVEAU - Responsable de la Division Aménagement Urbanisme Logement

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	7
INTRODUCTION.....	14
1 - LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE.....	17
1.1 - Le pilotage	17
1.2 - La gouvernance.....	17
DOCUMENT N°1 : ORGANISATION DE LA GOUVERNANCE.....	17
1.3 - Le calendrier.....	18
2 - LA MÉTHODOLOGIE.....	19
2.1 - Choix d'une méthodologie	19
2.1.1 -Quelles références à disposition ?.....	19
2.1.2 -Quelle approche pour quel résultat ?	23
2.1.3 -A quelle échelle géographique et sur quel périmètre situer l'analyse ?.....	23
2.1.4 -Approches différentes entre Parc public et Parc privé ?.....	24
2.2 - L'analyse synthétique au moyen d'un indice composite	25
2.2.1 -Définition.....	25
2.2.2 -Rôle d'un indice.....	25
2.2.3 -Avantages et biais des indices.....	26
2.2.4 -Construction d'un indice composite (éléments de compréhension).....	26
3 - LES HYPOTHÈSES DE TRAVAIL.....	28
3.1 - Postulat n°1 axé sur les prix.....	28
3.2 - Postulat n°2 axé sur le logement abordable.....	29
3.3 - Postulat n°3 axé sur la dynamique territoriale	29
4 - LES INDICATEURS.....	30
4.1 - Les sources.....	30
4.1.1 -Variété et qualité des sources.....	30
4.1.2 -Catégories et diffusion des sources.....	30
4.2 - Le choix des indicateurs.....	32
4.3 - La description des indicateurs retenus.....	32
4.4 - La pondération.....	33

5 - LES RÉSULTATS.....	35
5.1 - La base de données.....	35
5.2 - La représentation cartographique	35
5.4 - Les simulations présentées en CRH du 26 avril 2010.....	37
5.5 - Les simulations présentées lors de l'Atelier du 3 juin 2010	39
5.6 - Les orientations prises lors de l'Atelier thématique du 3 juin 2010.....	43
5.6.1 -Les communes dont les données sont insuffisantes.....	43
5.6.2 -Les communes dites « SRU » et « DALO ».....	43
5.6.3 -Les communes en zone « B1 » et « B2 ».....	44
5.7 - Les simulations modifiées axées sur le « logement abordable ».....	45
5.8 - Les ajustements « à dire d'experts ».....	49
5.8.1 -Première expertise (juillet 2010).....	49
5.8.2 -Seconde expertise (octobre/novembre 2010).....	51
5.9 - La Carte synthétique de la tension du marché de l'habitat en Bretagne.....	53
5.9.1 -Analyse quantitative de la carte de la tension.....	53
5.9.2 -Analyse qualitative de la carte de la tension.....	56
6 - CONCLUSION	57
GLOSSAIRE.....	60
BIBLIOGRAPHIE.....	61
ANNEXES.....	63

Table des figures

Document n°1 : Organisation de la Gouvernance.....	17
Document n°2 : Déploiement de la démarche	18
Document n°3 : typologie des marchés de l'habitat.....	19
Document n°4 : Définition du logement abordable.....	20
Document n°5 : Zonage du dispositif fiscal « Scellier» (loi du 02/07/03).....	20
Document n°6 : Le zonage « Scellier » en Bretagne.....	21
Document n°7 : Indicateurs pris en compte dans la définition du zonage « Scellier »	21
Document n°8 : Gradient synthétique de la tension du marché de l'habitat de l'ANAH	22
Document n°9 : Les 4 phases de construction d'un indice composite.....	26
Document n°10 : Description des hypothèses de travail.....	28
Document n°11 : Les sources utilisées dans le cadre de l'étude.....	30
Document n°12 : Principales caractéristiques, intérêts et limites des sources utilisées.....	31
Document n°13 : Liste des indicateurs testés non retenus et raison de leur abandon.....	34
Document n°14: Légende des représentations cartographiques.....	36
Document n°15 : Surreprésentation de l'effet d'éviction.....	37
Document n°16 : Première approche de la notion de « logement abordable ».....	38
Document n°17 : Première approche de la « dynamique territoriale ».....	38
Document n°18 : Représentation de la tension à partir des « prix ».....	40
Document n°19 : Représentation de la tension à partir de la notion du « logement abordable ».....	41
Document n°20 : Représentation de la tension à partir de la « dynamique territoriale ».....	42

Document n°21 : Traitement des communes dont les données sont insuffisantes.....	43
Document n°22 : Application de l'article 55 de la loi SRU et de l'article 11 de la loi DALO au 1er janvier 2009.....	44
Document n°23 : Modification A – Indice de pauvreté exprimé à travers le taux d'effort des ménages, sans limitation d'âge des ménages.....	46
Document n°24 : Modification B – Indice de pauvreté exprimé à travers les plafonds HLM , sans limitation d'âge des ménages.....	47
Document n°25 : Carte « socle » de la tension – Indice de pauvreté exprimé à travers le taux d'effort des ménages, avec limitation d'âge des ménages.....	48
Document n°26 : Carte de la tension « à dires d'experts »I.....	50
Document n°27 : Carte « socle » avec classement en 5 catégories de tension.....	52
Document n°28 : Taux de communes classées par catégorie de tension.....	53
Document n°29 : Taux de communes classées par département et par catégorie de tension.....	54
Document n°30 : Taux de communes classées par territoires délégués et par catégorie de tension.....	54
Document n°31 : Carte synthétique de la tension du marché de l'habitat en Bretagne.....	55

Synthèse

Synthèse

Le contexte et objectifs de l'étude :

Contexte :

La connaissance des tensions sur le marché de l'habitat est un enjeu important. Plusieurs méthodes peuvent être mises en œuvre pour mieux caractériser le marché de l'habitat en fonction des objectifs poursuivis.

Dans la présente étude, la DREAL Bretagne a choisi de retenir une approche synthétique. Non sans limite, ce type d'approche permet de caractériser rapidement une situation et d'en donner une représentation territoriale.

Au niveau national, la référence pour la représentation de la tension du marché est le zonage en trois catégories A, B et C dit « Robien » ou « Scellier ». Ce zonage repose sur une approche synthétique par la construction d'un indice composite qui rassemble plusieurs critères (taux de rotation, taux de vacance, taux d'effort des ménages, différentiel loyers privés/publics, ...).

Objectifs de l'étude :

La DREAL Bretagne et les membres du Comité Régional de l'Habitat ont souhaité améliorer la connaissance des besoins en logement en Bretagne. Il a été prévu une démarche en deux temps et sur environ deux ans compte-tenu de la complexité de ce travail :

- en 2009-2010, *une analyse des marchés du logement breton pour identifier les tensions* : le travail a pour objectif d'apporter un éclairage complémentaire au zonage « Robien » en Bretagne, basé sur une approche synthétique comparable à celle de ce zonage ;
- en 2010-2011, *une réflexion sur l'analyse des besoins en logement dont le logement locatif social* : cette étude aura pour objectif premier de réaliser un état des lieux et une description des méthodologies de détermination des besoins en logement avant d'établir l'état des besoins régionaux à des échelles de temps, d'espace et de marchés adaptés.

Le pilotage et la Gouvernance

La démarche engagée a donné une large part à la concertation, mobilisant pour ce faire les instances du Comité Régional de l'Habitat.

Initiée en décembre 2009, la démarche de caractérisation de la tension du marché de l'habitat breton s'est déroulée sur 12 mois.

La méthodologie

Le choix d'une méthodologie :

Il existe de plusieurs approches pour caractériser la tension du marché de l'habitat. Cependant, ce concept est communément utilisé sans pour autant être vraiment défini. Afin de mieux cerner la complexité de cette notion, il a été proposé, après concertation, une démarche en deux temps :

- Premier temps, élaboration, à partir de la construction d'un indice composite de la tension, d'une carte synthétique de la Bretagne identifiant la tension du marché à partir d'approches mettant l'accent prioritairement mais non exclusivement sur le prix du logement, sur le logement abordable et sur la dynamique territoriale.

- Dans un second temps, les membres du groupe de travail ont complété « à dire d'experts » la carte synthétique sur la base de leur connaissance de la tension sur leur territoire.

Prenant la Bretagne comme périmètre de fait, le choix a été fait de retenir le niveau communal comme maille d'étude et de travailler sur l'ensemble du parc, privé et public, sans distinction de segments de marché.

L'analyse synthétique au moyen d'un indice composite :

Un indice est un type particulier d'indicateur, donnant une information synthétique obtenue par une agglomération de données. Le rôle d'un indice composite est de fournir une information concise en rendant compte d'un phénomène complexe tant sur le plan qualitatif que quantitatif, de permettre les comparaisons sur une échelle de temps et/ou territoriale, d'être accessible pour une compréhension rapide.

Le processus de construction d'un indice composite est décrit à travers quatre grandes phases successives : la définition du modèle conceptuel, la normalisation des indicateurs retenues comme dimensions du modèle défini, la pondération de ces indicateurs ainsi que leur agrégation.

Les hypothèse de travail

Le choix a été fait d'appliquer la méthodologie retenue à trois postulats de départ, reposant sur trois approches possibles de la tension :

- Postulat n°1 axé sur les prix : La tension s'exprime là où les prix des loyers, du foncier et des ventes de biens immobiliers sont élevés, et là où la différence entre les loyers du privé et ceux du public est grande.
- *Postulat n°2 axé sur le logement abordable* : Une offre nouvelle doit se développer sur les territoires là où le demandeur ne trouve pas un logement abordable dans de bonnes conditions, quelle que soit sa situation économique et financière.
- *Postulat n°3 axé sur la dynamique territoriale* : Une offre nouvelle doit se développer sur les territoires où l'on observe une évolution démographique, économique (emplois, ressources) mais aussi une dynamique du marché (construction) et un développement du parc social.

Les deux premiers postulats consistent plutôt à obtenir une photographie régionale de la tension. Dans le cadre du postulat n°3, une image plus dynamique de la tension a été recherchée, considérant que le dynamisme des territoires est à l'origine de cette tension. Il est à noter que les recherches notamment internationales s'orientent de manière privilégiée vers la notion de « logement abordable ».

Les indicateurs

Les sources :

La richesse et la variété des sources statistiques dans le domaine de l'habitat méritent d'être sérieusement nuancées, du fait des méthodes de constitution de ces sources (échantillon), du caractère partiellement exhaustif de certaines d'entre elles, de leur disponibilité à une maille d'étude suffisamment précise et des difficultés liées au croisement des sources entre-elles. Dans le cadre de cette étude, neuf sources ont été testées mais cinq seulement ont été réellement mobilisées.

Le choix des indicateurs :

Le choix des indicateurs a été réalisé d'une part en étroit lien avec les difficultés inhérentes aux sources de données et à notre capacité à les mobiliser et d'autre part après des choix techniques pour limiter les redondances entre indicateurs et mieux définir la pertinence des indicateurs au regard des hypothèses de départ.

La pondération :

Le modèle conceptuel choisi au départ des réflexions a conditionné la pondération appliquée ensuite aux indicateurs retenus.

Les résultats

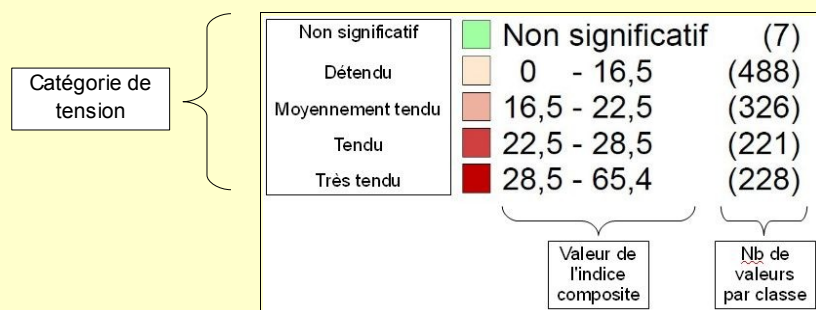
Dans le cadre d'une démarche itérative, différentes simulations ont été réalisées et validées après concertation.

La représentation cartographique :

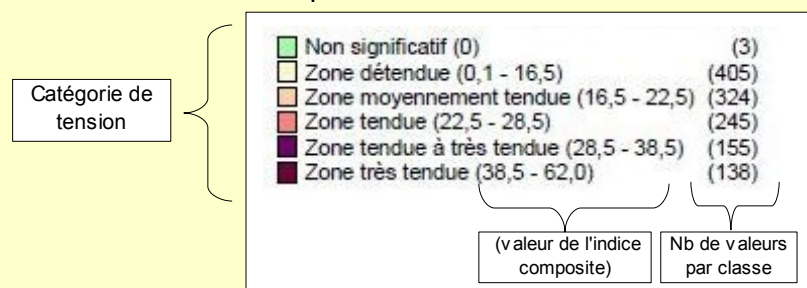
L'indice composite obtenu est une valeur sans dimension. Tel que celui-ci est construit, plus sa valeur est élevée sur un territoire, plus le secteur peut être considéré comme tendu sur le marché de l'habitat.

La représentation cartographique de la tension classe les valeurs de l'indice composite :

- en quatre catégories de tension croissante : zones dites « **détendues** », « **moyennement tendues** », « **tendues** » et « **très tendues** ».



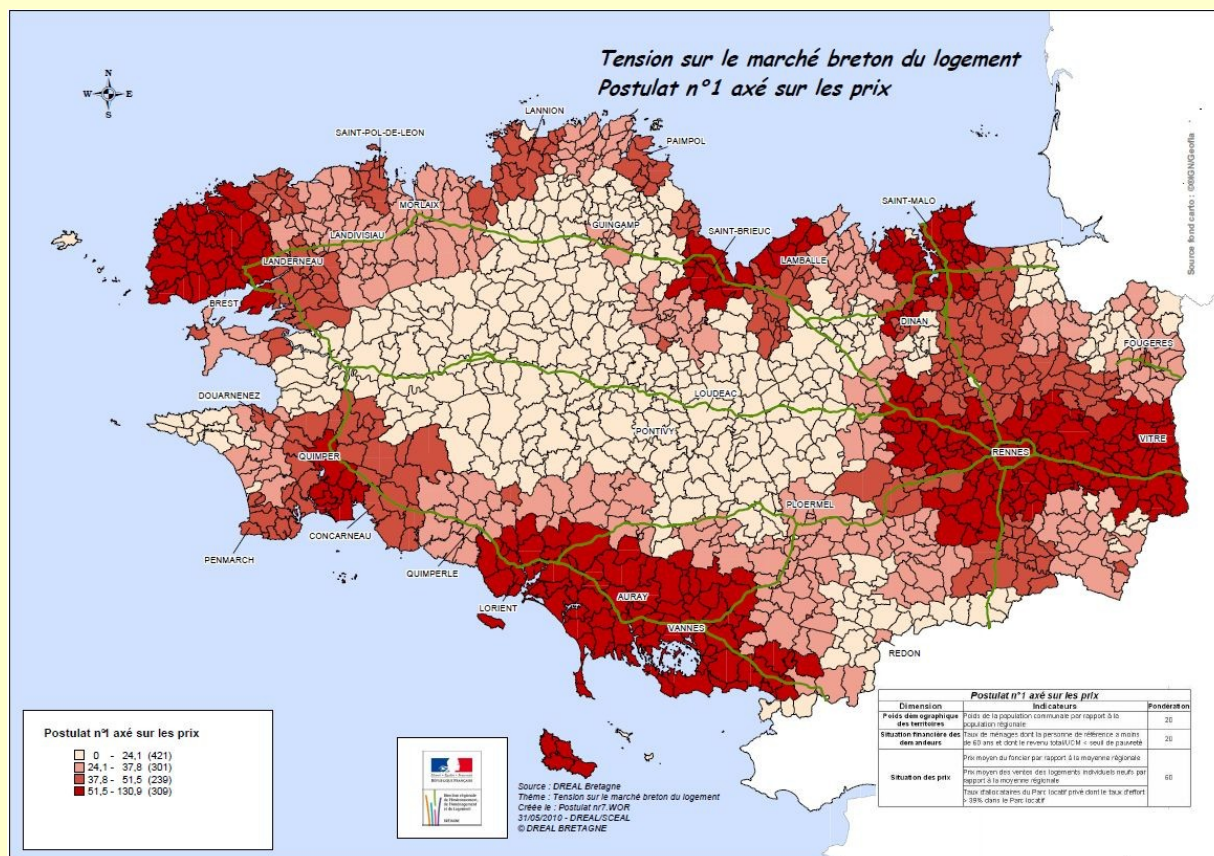
- La création d'une catégorie de tension intermédiaire s'est révélée nécessaire afin d'affiner la caractérisation des tensions les plus élevées : zones dites « **tendues à très tendues** »



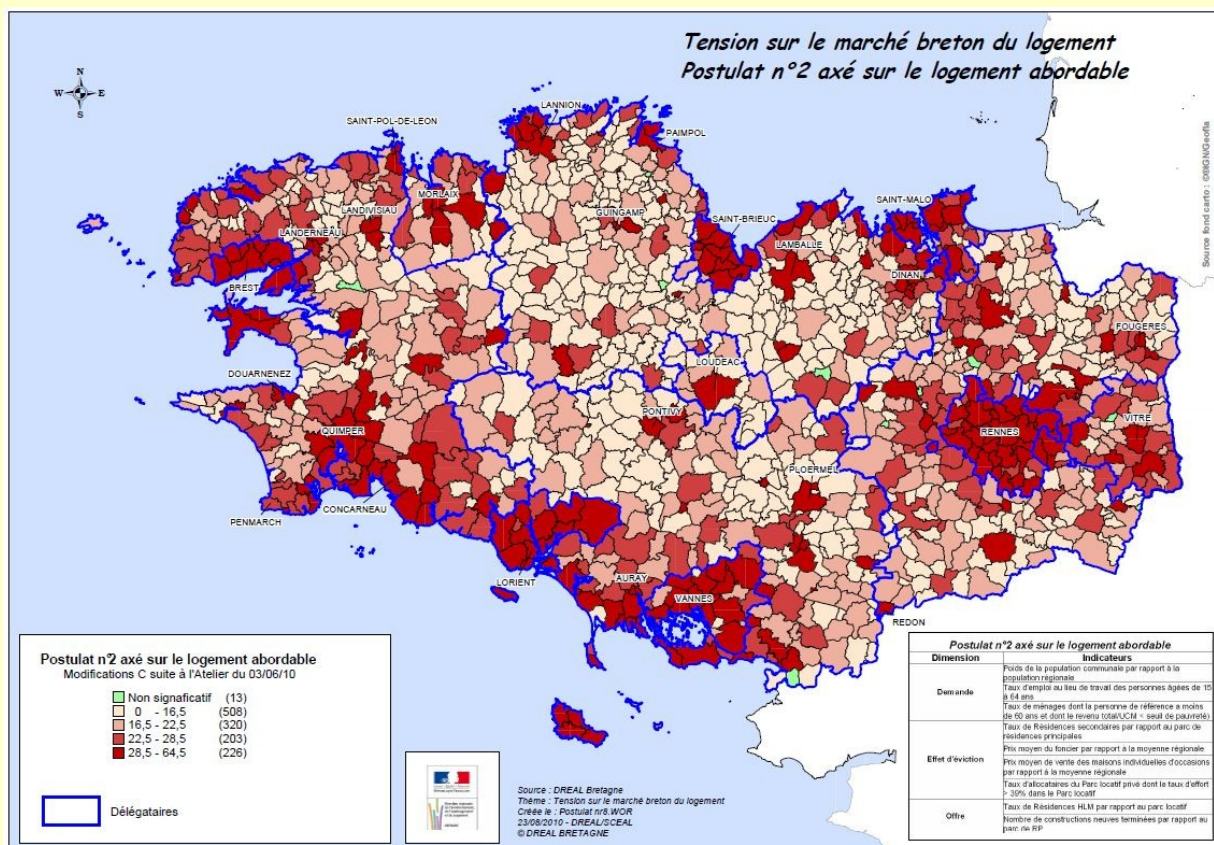
Les premières simulations ont permis de travailler sur le choix des indicateurs ainsi qu'à la simplification et à l'optimisation de la méthode retenue.

A l'issue des travaux, les trois représentations de la tension du marché de l'habitat en Bretagne sont les suivantes :

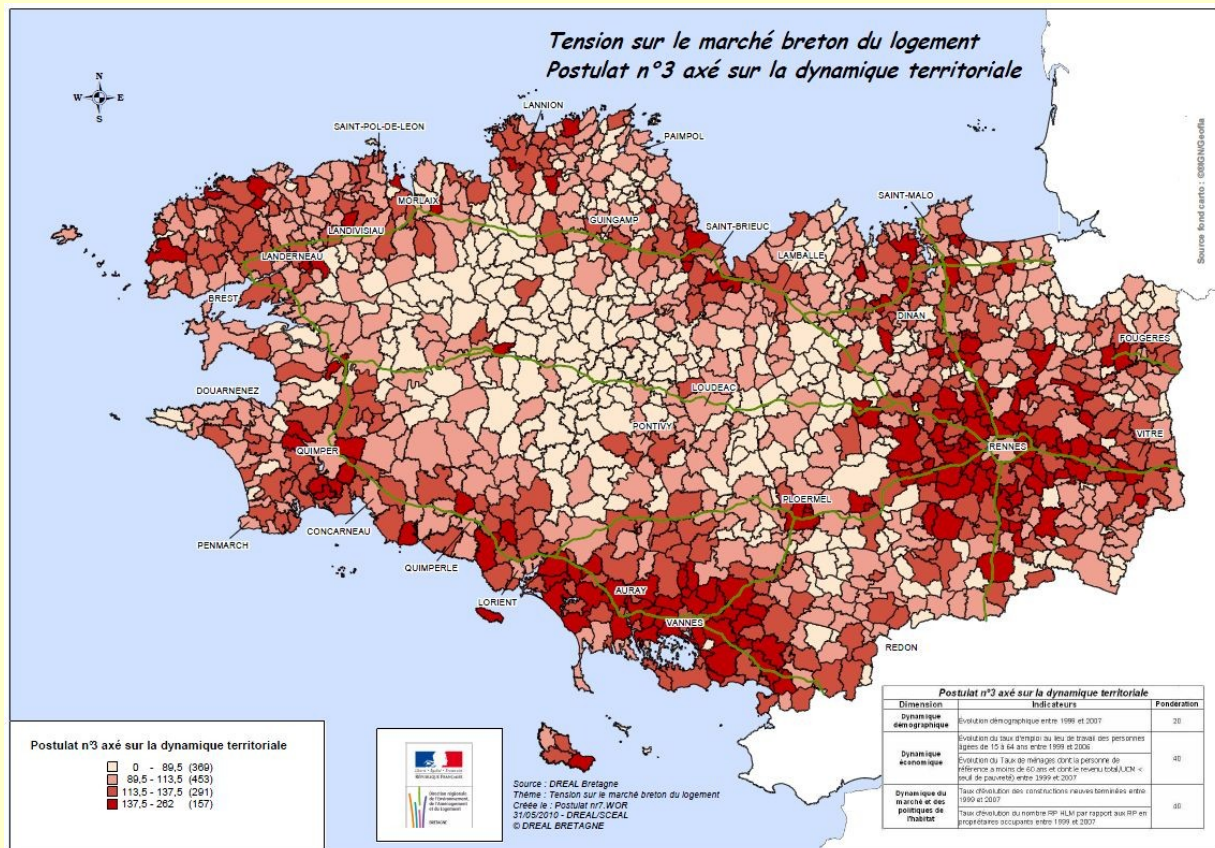
Représentation de la tension à partir des « prix »



Représentation de la tension à partir de la notion de « logement abordable »



Représentation de la tension à partir de la « dynamique territoriale »



Après concertation, c'est l'approche reposant sur la notion de « logement abordable » qui a été retenue pour servir de base à l'analyse « à dire d'expert », considérant qu'il s'agissait de la meilleure représentation régionale de la tension.

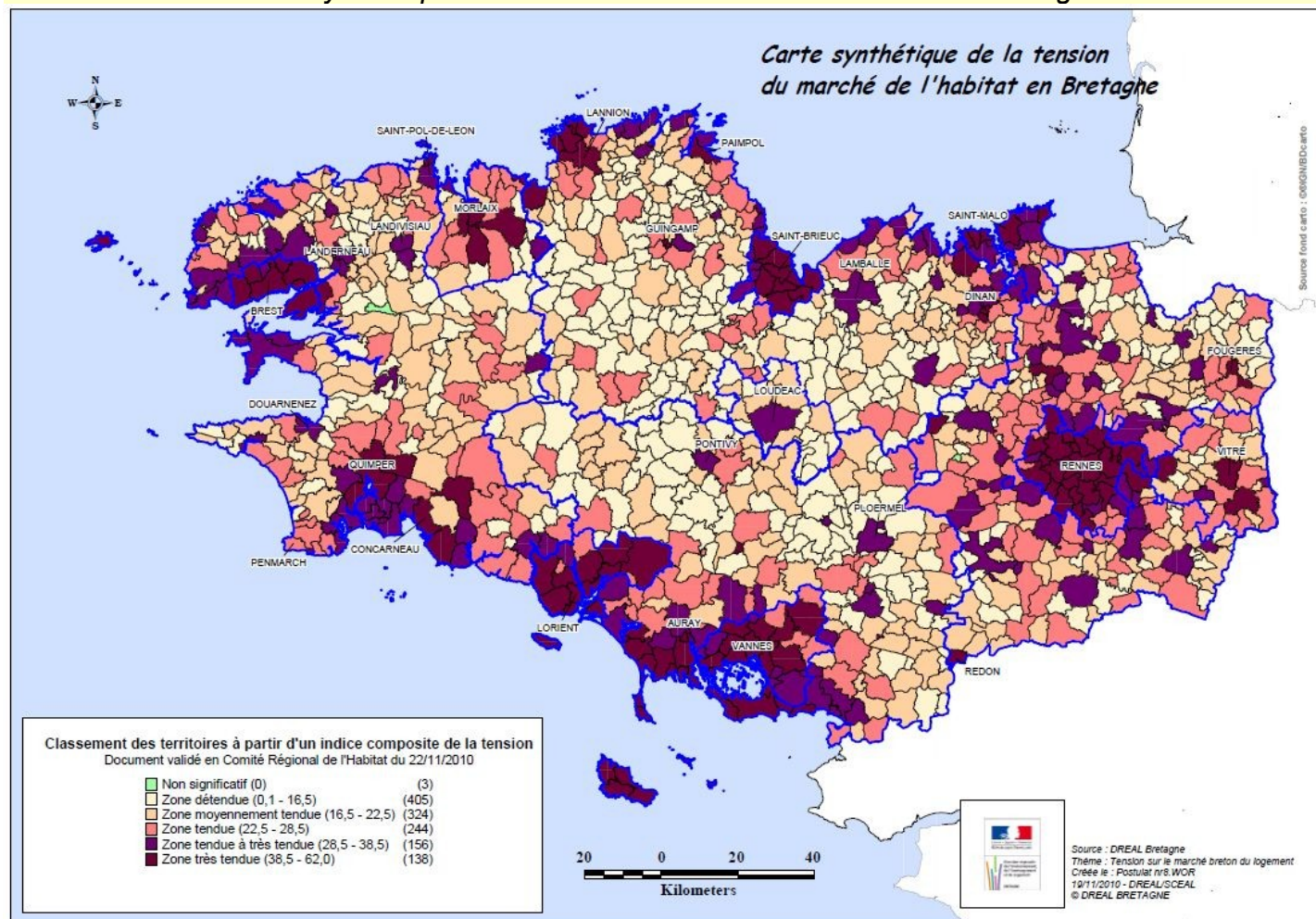
En effet, la demande se fait ressentir essentiellement sur les agglomérations des aires urbaines bretonnes et de leurs proches périphéries, ainsi que sur certaines communes proches des axes structurants. Dans le centre Bretagne, la pression observée du fait de l'attractivité des territoires proches de Pontivy et de Loudéac ressort, contrairement aux deux scénarios précédents. La tension de la frange littorale liée notamment à la pression foncière du littoral et à l'attrait touristique de ces territoires est bien exprimée, notamment sur la côte nord, moins marquée dans l'approche dynamique. Les secteurs les moins tendus se retrouvent principalement en centre Bretagne.

La représentation basée sur les prix n'a pas été retenue, notamment en raison de l'absence de données à l'échelle communale.

Quant à la carte de la tension reposant sur la dynamique territoriale, elle reflétait trop le phénomène d'étalement urbain non maîtrisé, observé dans les dernières années. Il était donc difficile d'en faire une référence pour le développement d'une offre nouvelle de logements alors que les lois Grenelle encouragent une péri-urbanisation resserrée et la maîtrise des déplacements.

A l'issue de ces ajustements, il a été possible d'élaborer une carte de la tension sur le marché de l'habitat en Bretagne reposant sur une analyse partagée.

Carte synthétique de la tension du marché de l'habitat en Bretagne



Apparaissent comme tendus :

- Les agglomérations et leur périphérie ainsi que les communes soumises à la loi SRU/DALO ;
- Une majeure partie du littoral ;
- Pour le Finistère, plus particulièrement le Sud-Cornouaille, la Presqu'île de Crozon, le littoral du Pays des Abers et du Pays Léonard ;
- Pour le Morbihan et les Côtes d'Armor, les pôles urbains de la frange littorale et les communes rétro-littorales associées
- Pour l'Ille-et-Vilaine, la région de Saint-Malo.
- Les villes moyennes et pôles ruraux structurants :
 - Les communes situées le long d'un axe routier structurant ;
 - Les pôles d'emploi et les communes proches disposant de foncier.
- Globalement, la tension du marché de l'habitat se diffuse le long des axes routiers structurants et apparaît là où l'urbanité est la plus forte.

Adoptant une méthode d'analyse synthétique comparable à celle employée dans l'élaboration du zonage « Robien », la démarche engagée par la DREAL Bretagne a tenté d'apporter un éclairage argumenté pour un zonage adapté à la réalité bretonne qui tiendrait compte des besoins en logements sociaux. Il s'agissait donc dans un premier temps de définir les zones où les besoins en logement sont les plus élevés en donnant une représentation cartographique de la tension du marché du logement.

Dans un second temps, la DREAL Bretagne va engager une étude pour quantifier ces besoins au regard notamment des derniers résultats du nouveau recensement de la population.

Introduction

Introduction

Le présent rapport présente les résultats de l'*étude de caractérisation de la tension du marché de l'habitat en Bretagne*.

Contexte

La connaissance des tensions sur le marché de l'habitat est un enjeu important. Plusieurs méthodes peuvent être mises en œuvre pour mieux caractériser le marché de l'habitat en fonction des objectifs poursuivis.

Dans la présente étude, la DREAL Bretagne a choisi de retenir une approche synthétique, c'est-à-dire qui essaie de donner une vision unique de la tension à partir de plusieurs sources de données.

La DREAL Bretagne a ainsi repris la méthode déjà utilisée par le MEEDDM ⁽¹⁾ et l'ANAH ⁽²⁾ en l'adaptant aux particularités régionales et en cherchant à identifier les sources de données qui permettaient de donner la meilleure représentation de la tension, qui reste un phénomène difficile à décrire.

L'approche synthétique n'est pas sans limite, notamment si on la compare à la méthode analytique. La méthode analytique est l'inverse de l'approche synthétique. Elle part d'un questionnement et cherche à faire une description complète d'un phénomène en expliquant s'il y a lieu, les causes et les conséquences.

L'approche synthétique ne permet pas de comprendre un phénomène dans sa globalité. Cependant elle présente de nombreux avantages qui justifient sa mise en œuvre. Elle permet en effet de caractériser rapidement une situation et d'en donner une représentation territoriale. Il ne s'agit pas d'une approche conclusive mais d'un support nécessaire pour engager un débat.

Au niveau national, la référence pour la représentation de la tension du marché est le zonage en trois catégories A, B et C dit « Robien » ; ce zonage repose sur une approche synthétique (un indice composite) qui rassemble plusieurs critères (taux de rotation, taux de vacance, taux d'effort des ménages, différentiel loyers privés/publics, ...).

Cette représentation a été construite dans l'objectif particulier d'orienter l'épargne vers le développement de l'offre immobilière dans le parc privé. Cela explique que les enjeux du parc public ne sont pas bien pris en compte. A titre d'exemple, les communes bretonnes déficitaires en logement social (dites « SRU » et « DALO » ⁽³⁾) n'apparaissent pas toutes dans la carte de la tension selon le zonage « Robien ».

1 : Voir Glossaire

2 : Voir Glossaire

3 : Appellations issues de la Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain et de la Loi instituant le droit au logement opposable

Objectifs de l'Étude

Dans ce contexte, la DREAL Bretagne et les membres du Comité Régionale de l'Habitat de Bretagne (CRH) ont souhaité améliorer la connaissance des besoins en logement en Bretagne.

Il a été prévu une démarche en deux temps et sur environ deux ans compte-tenu de la complexité de ce travail :

- en 2009-2010, *une analyse des marchés du logement breton pour identifier les tensions* :
Le travail a pour objectif d'apporter un éclairage complémentaire au zonage « Robien » en Bretagne, basé sur une approche synthétique comparable à celle de ce zonage et sur la connaissance territoriale des délégataires. Par ailleurs, il s'agit d'une première étape pour alimenter les réflexions sur le développement d'une offre nouvelle de logement par territoire. Enfin, il pourra être utile pour alimenter la contribution bretonne à la prochaine révision du zonage « Robien ».
- en 2010-2011, *une réflexion sur l'analyse des besoins en logement dont le logement locatif social* :
Cette étude aura pour objectif premier de réaliser un état des lieux et une description des méthodologies de détermination des besoins en logement avant d'établir l'état des besoins régionaux à des échelles de temps, d'espace et de marchés adaptés.

Le présent rapport s'attache à formaliser les travaux menés dans le cadre du premier point. Il compte six chapitres :

- le *chapitre 1* précise les conditions de pilotage et de gouvernance mises en œuvre pour accompagner la démarche. En effet, les conditions de réussite de cette démarche passaient par la mise en place d'un partenariat avec les délégataires afin d'une part de mettre en synergie les acteurs de l'habitat autour de la question de la tension et d'autre part de tenir compte de leur connaissance fine du territoire.
- les *chapitres 2, 3 et 4* ont une vocation de cadrage : ils sont consacrés au choix et à la description respectivement de la méthodologie, des hypothèses de travail et des indicateurs retenus. **Sans prétendre mener un travail d'expert, nous nous sommes attachés à adopter une démarche intellectuelle basée sur une méthodologie utilisée largement.**
- le *chapitre 5*, le plus long, est consacré aux résultats, en mettant l'accent sur les étapes du cheminement intellectuel qui a guidé et influencé les travaux ;
- le *chapitre 6* présente la synthèse des travaux menés et les perspectives de suites à donner.

Rapport d'études

1 - Le Pilotage et la gouvernance

1.1 - Le pilotage

A la demande du Préfet de Région, la démarche de caractérisation de la tension du marché de l'Habitat breton a été pilotée par la DREAL Bretagne, confiant sa réalisation au service Climat Énergie Aménagement et Logement (SCEAL) et plus particulièrement au sein de la Division Aménagement Urbanisme Logement (AUL), mission Connaissance des Besoins en logement.

1.2 - La gouvernance

Le travail a été mené en concertation avec les membres du Comité Régional de l'Habitat (CRH) : les élus (dont les 13 délégataires des « aides à la pierre ») et leurs équipes techniques, les organismes professionnels ainsi que les associations.

Des réunions ont eu lieu dans le cadre de la Commission « Analyse de la satisfaction des besoins en logement » (1 réunion) et d'Ateliers thématiques du CRH (5 réunions).

Le Bureau du CRH a été sollicité pour avis (3 réunions) avant présentation et validation en CRH plénier (4 réunions).

Document n°1 : Organisation de la Gouvernance

Phase	Instances/Organismes	Participants
Pilotage	DREAL Bretagne	A. PAISANT-BEASSE, chef de service SCEAL Pascal LEVEAU, chef de la Division "Aménagement Urbanisme Logement"
Réalisation	DREAL Bretagne	N. DARBOUX, Chargée de mission « Connaissance des besoins en logement »
Concertation	Commission Analyse de la satisfaction des besoins en logements	Animation : P. LEVEAU et N. DARBOUX Participants : Membres de la Commission
	Atelier thématique « zones tendues »	Animation : P. LEVEAU et N. DARBOUX Participants : Membres du CRH, techniciens, experts, ...
Avis	Bureau du CRH	Animation : A. PAISANT-BEASSE et P. LEVEAU Participants : Membres du Bureau du CRH
Validation	CRH Plénier	Animation : Préfet de Région Participants : Membres du CRH

A partir du mois de mai 2010, une rubrique ⁽⁴⁾ spécifiquement dédiée à la démarche a été régulièrement alimentée sur l'outil extranet du CRH, mettant en libre téléchargement, l'ensemble des productions (diaporamas de présentation, bases de données, simulations cartographiques,...) et permettant éventuellement les échanges à travers l'espace « forum ».

4 : http://extranet.crh.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=2698

1.3 - Le calendrier

Initiée en décembre 2009, la démarche de caractérisation de la tension du marché de l'habitat breton s'est déroulée sur 12 mois.

Au cours du mois de décembre 2009, un premier dialogue a été initié avec les membres du CRH à travers la conduite d'une enquête sur les « zones tendues » par territoire et la réalisation d'un premier atelier thématique.

A la suite de ces premiers échanges, le mois de janvier 2010 a permis de travailler, dans le cadre d'une Commission et d'un Bureau du CRH, sur une proposition de démarche de caractérisation de la tension. Le CRH plénier de février 2010 a entériné la démarche, modifiant cependant de manière substantielle le calendrier initialement proposé.

Afin de respecter les délais ainsi retenus, une méthode d'analyse synthétique a été proposée et retenue début mars au cours du deuxième atelier consacré au sujet. Les premières simulations ont fait l'objet d'un premier point d'étape en CRH plénier fin avril.

Début juin, les nouvelles simulations ont été partagées au cours du troisième atelier « zones tendues ». La poursuite des travaux a alors été restreinte à l'une des trois hypothèses de départ. Courant juin et juillet, les travaux ont été recentrés sur les choix effectués précédemment et affinés sur la base des échanges engagés au cours de l'été avec les participants aux ateliers. Le rapport de synthèse a été rédigé durant cette période.

La restitution complète de la démarche a eu lieu en Bureau du CRH de septembre avant une présentation finale en CRH plénier d'octobre 2010. Cependant, une nouvelle expertise ayant été demandée dont les principes ont été actés en CRH plénier et Bureau, un dernier débat contradictoire a été organisé lors d'un Atelier. Les travaux ont été définitivement validés en CRH plénier de novembre.

Document n°2 : Déploiement de la démarche

17/12/09	• 1 ^{er} Atelier thématique	Initialisation démarche
18/01/10	• Commission Analyse des Besoins	Démarche proposée
28/01/10	• Bureau du CRH	Démarche actée
11/02/10	• CRH plénier	Calendrier fixé
04/03/10	• 2 ^{ème} Atelier thématique	Choix de méthode
26/04/10	• CRH plénier	1 ^{ères} simulations présentées
03/06/10	• 3 ^{ème} Atelier thématique	Postulat n°3 retenu
13/09/10	• 4 ^{ème} Atelier	Débat sur expertise « à dires d'experts »
13/09/10	• Bureau du CRH	Nouvelle expertise demandée
07/10/10	• CRH plénier	Principes expertise arrêtés
21/10/10	• Bureau du CRH	Débat contradictoire sur nouvelle expertise
08/11/10	• 5 ^{ème} Atelier thématique	Validation de la carte de la tension
22/11/10	• CRH plénier	

2 - La méthodologie

2.1 - Choix d'une méthodologie

Le choix de la méthodologie d'analyse est déterminante pour la réussite d'un projet car elle impacte directement sur la manière dont sont produits les résultats et par-là, influence sur la manière de les appréhender. Ce choix répond souvent à un certain nombre de questions posées au préalable :

2.1.1 - Quelles références à disposition ?

Après des recherches bibliographiques, force a été de constater qu'il existe plusieurs approches pour caractériser une « zone tendue » dans le domaine de l'habitat. Cependant, ce concept est communément utilisé sans pour autant être vraiment défini.

Il convient donc d'essayer de mieux cerner la notion de tension du marché de l'habitat en reprenant les principales références utilisées par des experts notamment universitaires (1), par l'administration centrale (2), par l'ANAH (3) et par des bureaux d'études spécialisés (4).

1. Les principales références

Il est couramment fait référence du prix des biens de l'immobilier pour caractériser la tension. A titre d'exemple, on peut citer la caractérisation en 6 classes issues des travaux de Michel MOUILLARD ⁽⁵⁾:

Document n°3 : typologie des marchés de l'habitat

Marché	
actif	en récession
tendu	détendu
en croissance	peu actif

D'après MOUILLARD, un marché tendu est un marché sur lequel la demande excède sensiblement l'offre et où s'observent des pressions (parfois fortes) sur les prix. Cependant, cette définition paraît très limitée. Michel MOUILLARD précise que les prix ne se forment pas par une simple confrontation entre offre et demande. Les tensions résultent en premier lieu d'une très forte croissance de la demande, que celle de l'offre ne parvient pas à satisfaire.

Mais cette progression de la demande est liée généralement à un dynamisme démographique et économique, d'un attrait touristique ou à des effets de reports géographiques par rapport à d'autres zones encore plus tendues.

Mais la seule référence aux prix n'est pas suffisante et les recherches notamment internationales s'orientent vers la notion de « logement abordable » ⁽⁶⁾. C'est l'absence de logement abordable qui caractérise donc la tension du marché.

5 : Michel MOUILLARD, professeur d'économie à l'université paris X, expert des questions immobilières.

6 : « Le logement abordable à l'heure de la crise des *subprimes* - Problèmes, enjeux et action publique aux États-Unis et au Royaume-Uni » - Corinne NATIVEL, politologue et urbaniste, maître de conférences en anglais et en géographie économique.

Document n°4 : Définition du logement abordable

« Le logement est considéré comme abordable lorsque, après déduction du coût du loyer ou du crédit (y compris des charges annexes) et de tous les impôts locaux et nationaux, le revenu des ménages – qu'il s'agisse de celui d'une personne seule, d'une famille ou d'une personne retraitée – permet de jouir de conditions de vie sécurisantes et saines, de subvenir à la scolarité des enfants, d'épargner et de prendre part à la vie civile. Le logement inabordable signifie que la part de revenu restante est insuffisante pour assurer ces résultats » (Zacchaeus 2000 Trust, 2005, p. 4)

De manière courante, on considère en France qu'un logement est abordable lorsqu'il existe une offre disponible de qualité et que le ménage n'y consacre pas plus de 30% de ses revenus.

2. Le dispositif « Scellier »

La référence actuelle de « zones tendues » en habitat est donnée par le zonage national du dispositif fiscal dit « Robien », devenu récemment dispositif « Scellier » :

- Les secteurs classés en A sont assimilés à des zones « très tendues » ;
- Les secteurs classés en B1 et B2 sont assimilés à des « zones tendues à moyennement tendues » ;
- Les secteurs C, sont dits « peu tendus ».

Dans ces zones, considérées comme prioritaires, les investisseurs bénéficient pleinement de l'effet des avantages fiscaux attachés aux produits « Robien » et « Scellier ».

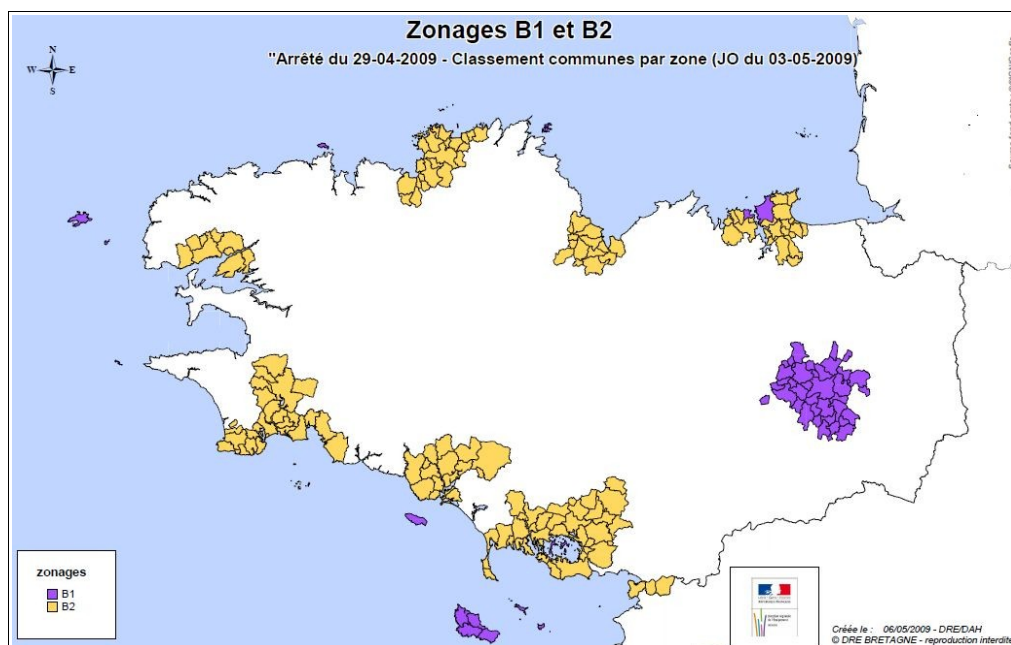
Document n°5 : Zonage du dispositif fiscal « Scellier » (loi du 02/07/03)

A	Très tendu	Paris, Côte d'Azur et partie française de l'agglomération genevoise
B1	Tendu	Certaines agglomérations grandes ou chères Villes-centre de certaines grandes agglomérations Grande couronne autour de Paris DOM-TOM îles, certaines communes chères Pourtour de la Côte d'Azur
B2	Moyennement tendu	Autres agglomérations de + de 50 000 habitants Autres communes chères situées en zones littorales ou frontalières Pourtour de l'Île de France et de la zone B1 en PACA Agglomération des autres villes classées en B1
C	Peu tendu	Reste du territoire

Sans meilleur cadre disponible, le zonage « Scellier » a été utilisé pour caler la programmation des « aides à la pierre » pour le logement social en 2010. Mais il convient de souligner que ce zonage a été pensé comme un outil pour orienter les investissements privés et non comme un outil de programmation. De ce fait, le zonage montre de nombreuses lacunes.

En territoire breton, des zones pour lesquelles des études pointent des tensions, notamment sur le littoral, n'entrent pas dans le zonage « Scellier ». A contrario, des zones faiblement tendues y rentrent car la logique qui a prévalu lors de la dernière définition des zones était une logique d'EPCI. De plus, le zonage ne tient pas forcément compte des communes SRU et DALO, pourtant prioritaires pour la programmation des logements sociaux (Cf. document n°6).

Document n°6 : Le zonage « Scellier » en Bretagne



Le zonage « Scellier » est défini au niveau national. Il a été établi **par combinaison d'un indicateur synthétique (7) et d'un indicateur conjoncturel**. L'indicateur synthétique comprend le taux de mobilité dans le parc HLM, la part des ménages bénéficiaires des aides au logement dont le taux d'effort est supérieur à 39%, le niveau de prix des logements et des loyers. Ce dernier indicateur est établi à partir des données des notaires et des organismes professionnels. L'indicateur conjoncturel tient compte de l'analyse du marché par les professionnels de l'immobilier.

Document n°7 : Indicateurs pris en compte dans la définition du zonage « Scellier »

Indicateur synthétique	1) Taux de mobilité dans le parc HLM 2) Part des ménages bénéficiaires des aides au logement dont le taux d'effort > à 39% 3) Niveau des prix des logements et des loyers : - à partir des données des notaires (CINP et PERVAL), calculs de rentabilité - données sur les loyers des différents organismes professionnels ou privés (CFF, FNAIM, CNAB, UNPI, OLAP)
Indicateur conjoncturel	Analyse du marché par professionnels de l'immobilier

Avant d'être arrêté, le zonage 2009 a fait l'objet d'une consultation des administrations locales et des principaux élus concernés. Mais le résultat final a pu être sensiblement différent des propositions d'ajustement local selon les territoires.

3. Le gradient synthétique de tension de l'ANAH

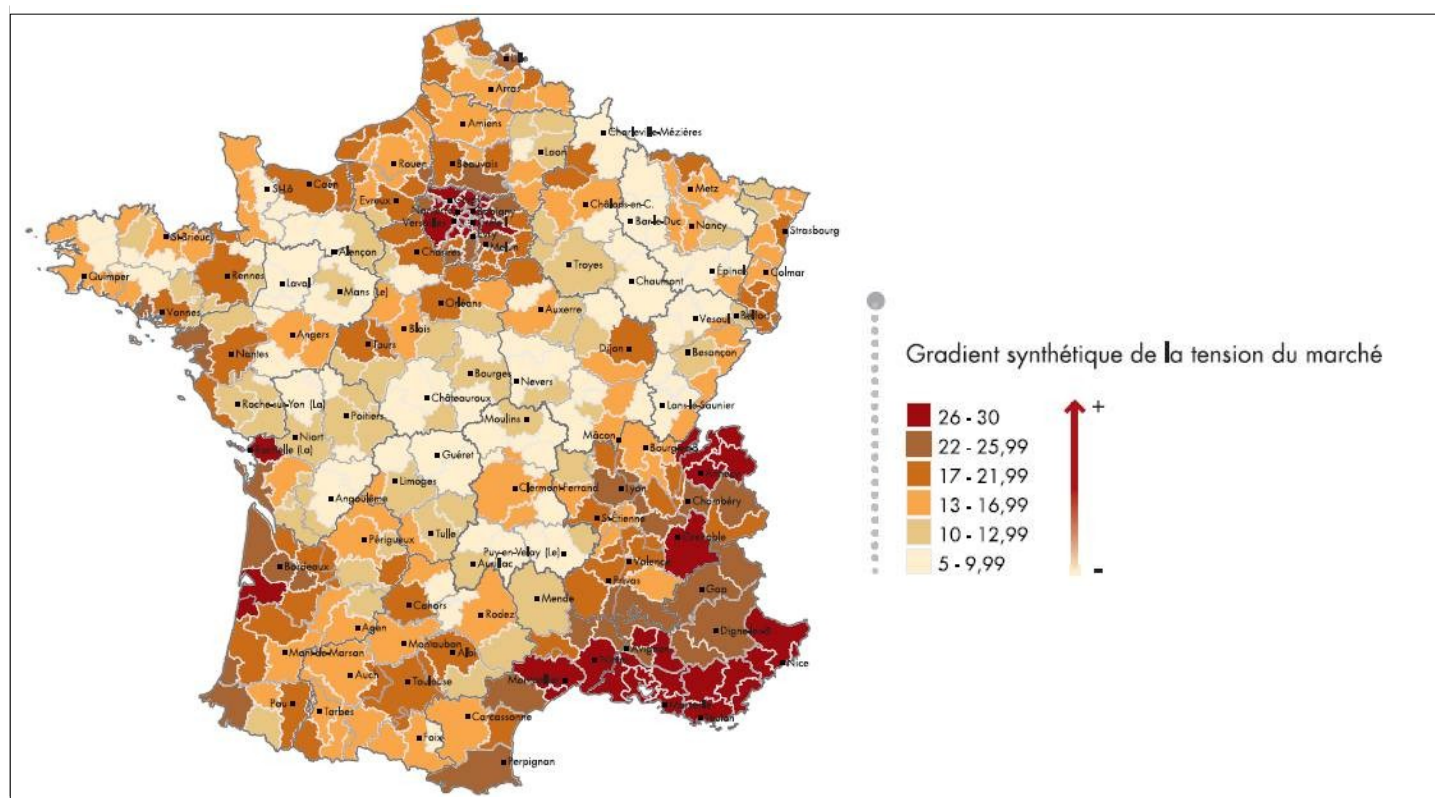
Une étude commandée par l'ANAH en 2008 offre une autre vision nationale des « zones tendues », en classant les 348 bassins d'emploi définis par l'INSEE selon la tension du marché local du logement.

7 : Définition d'un indice synthétique ou composite : Cf. § 2.2.

L'étude s'appuie sur le zonage « Scellier» tout en combinant 4 critères qui sont :

- le niveau des prix de vente du marché privé ;
- le taux de mobilité dans le parc social ;
- la suroccupation dans le parc privé ;
- le taux d'effort dans le parc locatif privé.

Document n°8 : Gradient synthétique de la tension du marché de l'habitat de l'ANAH



1. Autres approches

Sans pour autant en faire un état de l'Art, d'autres approches existent, soit à partir de critères simples (par exemple à partir des dynamiques démographiques des communes ou à partir des loyers du marché privé) soit à partir d'analyses multi-critères (par exemple études du Cabinet Guy Taïeb Consultant basées sur des zones d'emplois homogénéisées).

Il convient de noter le récent article du Conseil général d'Ille-et-Vilaine en collaboration avec l'ADIL 35 qui développe la même démarche que celle proposée dans la présente étude ⁽⁸⁾.

8 : Lettre de l'Observatoire de l'habitat d'Ille-et-Vilaine – Juin 2010 – Lettre n°7

2.1.2 - Quelle approche pour quel résultat ?

Afin de mieux cerner la complexité du sujet et d'éviter d'apporter une réponse trop univoque, il a été proposé par la DREAL, après concertation avec les membres du CRH, une démarche en deux temps :

- Dans un premier temps, il a été proposé d'élaborer une carte synthétique de la tension du marché breton de l'habitat identifiant la tension du marché à partir d'approches mettant l'accent prioritairement mais non exclusivement :
 - sur le prix du logement,
 - sur le logement abordable,
 - sur la dynamique territoriale.

L'analyse synthétique au moyen d'un indice composite a été retenue pour l'élaboration de la carte synthétique (Cf. §2.2.)

- Dans un second temps, il a été demandé aux membres du groupe de travail de compléter « à dire d'experts » la carte synthétique sur la base de leur connaissance de la tension sur leur territoire.

2.1.3 - A quelle échelle géographique et sur quel périmètre situer l'analyse ?

- L'échelle géographique :

L'échelle de la représentation de la tension pose problème. D'un côté, il a été proposé de rendre compte le plus finement possible des résultats de l'étude par commune afin d'éviter la critique faite au zonage « Robien ». En effet, l'agglomération de données par EPCI peut déformer la réalité car toutes les communes d'une même EPCI ne sont pas soumises à la même tension. Toutefois, il convient de noter que des données sont manquantes pour certaines communes (on peut supposer que sur ces communes la tension est moindre).

D'un autre côté, l'action publique au niveau local dans le domaine du logement s'exerce au niveau de l'EPCI et l'échelle d'analyse pertinente pour la connaissance des besoins n'est pas la commune.

Certains périmètres ont été rapidement écartés, du fait de leur moindre pertinence : aires urbaines (milieu urbain privilégié par rapport au milieu rural), zones d'emploi (unité d'échelle du gradient synthétique de l'ANAH mais remise en cause par le CRH breton), découpage infra-communal en IRIS (maille trop fine), canton (pertinence du découpage au regard des enjeux de l'habitat).

Le choix a finalement été fait sur critères techniques. La plupart des données statistiques dans le domaine de l'habitat sont disponibles à différents niveaux géographiques mais la plupart des données sont exprimées à l'échelle de la commune ou à une échelle infra-communale (IRIS, îlots, ...). Rares sont cependant les sources dont l'échelle d'observation est l'EPCI.

Aussi, avons-nous fait le choix de retenir le niveau communal comme maille d'étude.

Remarque : Les premières simulations ont cependant mis en évidence des effets de frange liés au choix de cette échelle. La possibilité d'une extrapolation à l'échelle de l'EPCI s'est à nouveau posée. A ce stade de nos réflexions et dans le cadre de la concertation menée (Atelier du 03/06/2010), l'échelle communale a été conservée, le choix d'un processus d'extrapolation induisant lui-même un fort risque de déformation de l'information.

- Le périmètre :

Le périmètre d'étude est de fait celui de la Bretagne, l'objectif étant bien de disposer à l'échelle bretonne d'une représentation globale du phénomène de tension, plus largement qu'à l'échelle des territoires délégués.

2.1.4 - Approches différentes entre Parc public et Parc privé ?

Sur le territoire breton, caractériser la tension en privilégiant uniquement le Parc public reviendrait à donner une image déformée de la réalité, privilégiant certainement les territoires plutôt urbains au détriment des territoires plus ruraux. A contrario, en considérant le seul Parc privé au regard de la tension, les zones urbaines seraient occultées.

Le choix a donc été fait de travailler sur l'ensemble du parc, privé et public, sans distinguer un segment de marché par rapport à un autre.

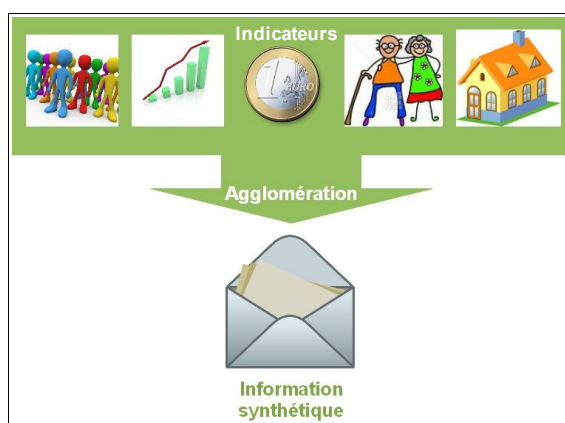
2.2 - L'analyse synthétique au moyen d'un indice composite

Le paragraphe suivant apporte un éclairage sur les principes généraux ⁽⁹⁾ de la méthode retenue (Cf. §2.1.2.) et mise en œuvre dans le cadre de la présente étude.

2.2.1 - Définition

Un indice est un type particulier d'indicateur, donnant une information synthétique obtenue par une agglomération de données (d'après P. Lazarsfeld).

Un indice synthétique est une grandeur composite, qui résume un ensemble d'indices simples, basés sur des grandeurs hétérogènes, qui par définition ne peuvent pas être additionnées.



2.2.2 - Rôle d'un indice

Le rôle d'un indice composite est :

- de fournir une information concise, en rendant compte d'un phénomène complexe tant sur le plan qualitatif que quantitatif (*ici, la tension du marché de l'habitat*) ;
- de permettre les comparaisons sur une échelle de temps et/ou territoriale (*ici, comparaison à l'échelle territoriale régionale*) ;
- d'être accessible pour une compréhension rapide (*ici, par une représentation cartographique*).

9 : Le présent paragraphe reprend les principaux éléments de méthode détaillés dans le rapport d'étude mené par la DRE Bretagne en juillet 2007, intitulé « aide méthodologique à la construction d'indices composites pour le développement durable ».

2.2.3 - Avantages et biais des indices

Les avantages :

- Un indice composite résume les questionnements complexes ;
- Un indice composite est plus facile à interpréter que de trouver une tendance entre divers indicateurs séparés ;
- Un indice composite inclut plus d'informations dans une taille limitée ;
- Un indice composite facilite la communication.

Les biais :

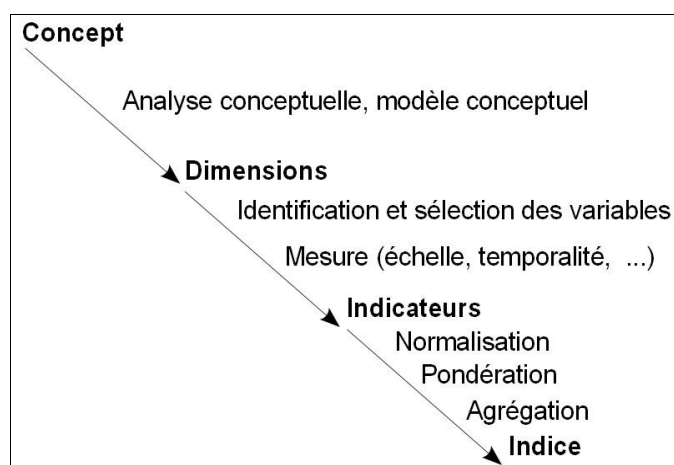
- Un indice composite peut envoyer des messages tronqués s'il est mal construit ou mal interprété ;
- Un indice composite peut être utilisé à mauvais escient si le processus de construction n'est pas transparent et s'il ne s'appuie pas sur des principes statistiques sains ;
- La sélection d'indicateurs et leurs poids ont une incidence non négligeable.

2.2.4 - Construction d'un indice composite (éléments de compréhension)

1. Les phases de construction

Le processus de construction d'un indice composite est décrit à travers quatre grandes phases successives :

Document n°9 : Les 4 phases de construction d'un indice composite



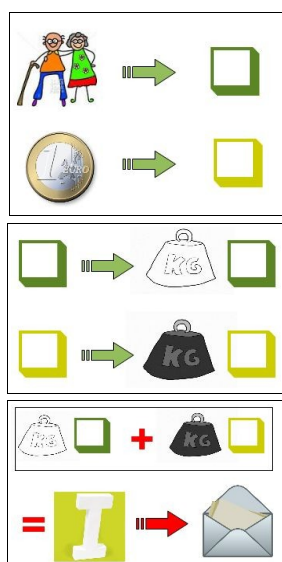
- *Passage du concept aux dimensions* : il s'agit de déterminer les dimensions définies par le concept que l'on cherche à matérialiser.
- *Passage des dimensions aux indicateurs* : chaque dimension retenue est ensuite décomposée en plusieurs variables retenues au titre d'indicateurs.
- *Passage des indicateurs aux mesures* : il s'agit ensuite de définir la mesure dans laquelle il est souhaitable d'inscrire ces variables, à savoir dans quelle unité, sur quelle échelle de temps et dans l'espace (sur un territoire précis et à quelle échelle territoriale).

- *Passage des mesures à l'indice* : il convient enfin d'agréger et de pondérer les variables ainsi retenues dans le but d'obtenir un indice synthétique répondant au concept de base. Mais cette dernière phase ne peut se faire que si les indicateurs sont exprimés dans une même unité, par exemple sur une échelle de valeurs communes ou en unité monétaire... Avant de pouvoir construire des indices, les indicateurs doivent donc être normalisés.

2. La normalisation, la pondération et l'agrégation

Une fois les variables identifiées et choisies, puis transformées sous la forme d'indicateurs, il convient donc de les modifier pour obtenir un indice synthétique global.

Cette opération passe par une première étape de normalisation puis par la pondération et l'agrégation pour obtenir un indice final :



✓ La **normalisation** : Les indicateurs sont souvent exprimés dans différentes grandeurs. La normalisation permet de ramener les variables retenues à un nombre sans dimension.

✓ La **pondération** : Cette étape consiste à attribuer un coefficient aux divers indicateurs retenus selon l'importance qu'on leur porte.

✓ L'**agrégation** : Il s'agit d'additionner les indicateurs retenus, selon la pondération choisie.

De multiples méthodes de normalisation et d'agrégation existent. Dans le cas de la présente démarche, ont été retenues :

- la *normalisation empirique*, par expression des indicateurs sous forme de taux par rapport à une valeur de référence;
- l'*agrégation linéaire*, par addition simple des indicateurs pesés et normalisés.

3 - Les hypothèses de travail

La façon de construire le raisonnement est déterminante dans la construction des indicateurs de synthèse.

Devant la multiplicité des approches possibles, sans véritable définition adoptée du concept de tension dans le domaine de l'habitat, considérant que les approches de référence nationale soulèvent de nombreuses interrogations au niveau local, le choix a été fait d'appliquer la méthodologie retenue à trois postulats de départ, reposant sur trois visions possibles et acceptées par les acteurs locaux, de la tension.

Les deux premiers postulats consistent plutôt à obtenir **une photographie régionale de la tension**. Les indicateurs sont des variables quantitatives permettant de dresser un état des lieux de la démographie, de la composition des ménages et de la situation du marché de l'habitat.

Dans le cadre du postulat n°3, nous avons cherché à obtenir **une image plus dynamique de la tension**, considérant que le dynamisme des territoires est à l'origine de cette tension. Cette approche renvoie dans ce cas à des notions de flux et de variations.

Document n°10 : Description des hypothèses de travail

Hypothèses	Développement d'1 offre nouvelle là où :	
Postulat n°1 Axé sur les Prix	<ul style="list-style-type: none"> - La situation financière du demandeur est difficile - Les prix (loyers, ventes, achat) sont élevés 	1 demande face à des prix
Postulat n°2 Axé sur le logement abordable	<ul style="list-style-type: none"> - Il n'y a pas de logement abordable pour le demandeur dans de bonnes conditions - Quelque soit la situation économique et financière de celui-ci 	1 demande face à 1 offre mais avec des phénomènes d'éviction (prix, résidences secondaires)
Postulat n°3 Axé sur la dynamique territoriale	On observe : <ul style="list-style-type: none"> - 1 évolution démographique, - 1 dynamisme économique (emplois, ressources) - 1 dynamique du marché (construction) - 1 développement du parc social 	1 dynamisme territorial justifiant une offre nouvelle, effets d'éviction/pauvreté non prépondérants

3.1 - Postulat n°1 axé sur les prix

Dans l'esprit du dispositif « Robien » (Cf. §2.1.1.), le premier postulat proposé est dit axé sur « **les prix** » :

La tension s'exprime là où les prix des loyers, du foncier et des ventes de biens immobiliers sont élevés, et là où la différence entre les loyers du privé et ceux du public est grande.

La situation financière du demandeur est confrontée à la situation des prix du marché.

3.2 - Postulat n°2 axé sur le logement abordable

Le deuxième postulat est plutôt axé sur la notion de « **logement abordable** » :

Une offre nouvelle doit se développer sur les territoires là où le demandeur ne trouve pas un logement abordable dans de bonnes conditions, quelle que soit sa situation économique et financière.

La demande est alors confrontée à une offre mais avec laquelle viennent interférer des phénomènes d'éviction de la demande.

3.3 - Postulat n°3 axé sur la dynamique territoriale

Le troisième postulat est plutôt axé sur la notion de « **la dynamique territoriale** » :

Une offre nouvelle doit se développer sur les territoires où l'on observe une évolution démographique, économique (emplois, ressources) mais aussi une dynamique du marché (construction) et un développement du parc social.

Les postulats ainsi déterminés définissent les concepts que l'on cherche à matérialiser. L'étape suivante a donc été de définir pour chacun d'entre eux les variables retenues au titre d'indicateurs.

4 - Les indicateurs

4.1 - Les sources

4.1.1 - Variété et qualité des sources

En matière de sources statistiques, le domaine de l'habitat est particulièrement fourni puisque l'on peut dénombrer une vingtaine de dispositifs d'enquêtes donnant des informations aussi bien sur les logements que sur leur occupation. Sur l'ensemble de ces sources, un premier constat peut être établi :

- une bonne moitié des enquêtes considérées sont réalisées à partir de la constitution d'échantillon au plan national ;
- un nombre relativement réduit de sources statistiques possède un caractère exhaustif ;
- de nombreuses sources ne sont disponibles qu'à l'échelon communal ;
- certaines informations indispensables, notamment sur les revenus, les loyers ou les transactions immobilières sont difficilement accessibles ou indisponibles.
- il n'existe pas de source spécifique sur les mobilités résidentielles.

La richesse et la variété des sources méritent donc d'être sérieusement nuancées (Cf. document n°12). Il faut ajouter aussi des difficultés liées au croisement des sources entre-elles.

Dans le cadre de l'étude et dans les délais très resserrés, cet état de fait a eu une incidence directe sur le choix des sources, parmi lesquelles neuf ont été testées mais cinq seulement ont été réellement mobilisées (Cf. §4.2. & §4.3.) :

Document n°11 : Les sources utilisées dans le cadre de l'étude

Sources testées retenues			Sources testées non retenues	
FILOCOM	CNAF	EPTB	SITADEL	n°unique
INSEE	PERVAL		ECLN	CLAMEUR

4.1.2 - Catégories et diffusion des sources

Les sources de données existantes à mobiliser et à exploiter peuvent se classer en trois catégories : des études déjà effectuées, des fichiers statistiques quantitatifs fournis au niveau local ou national, des sources qualitatives obtenues.

Dans le cadre de la présente étude, les fichiers statistiques quantitatifs ont été principalement mobilisés auprès de la cellule statistique de la DREAL (extractions de l'outil GEOKIT2, du site internet de l'INSEE, du CD-ROM PERVAL). Pour le département du Finistère, le CG29 et l'ADEUPa ont mis à notre disposition leur base de données concernant les transactions immobilières. L'association des membres du groupe de travail a permis d'intégrer des sources qualitatives « à dire d'experts » et quantitatives (Cf. § 5.7.), notamment avec la collaboration des ADILs auprès des Conseils Généraux.

Document n°12 : Principales caractéristiques, intérêts et limites des sources utilisées

D'après le Guide de l'ANAH « La connaissance des marchés locaux de l'Habitat – Les principales sources d'information existantes et leurs limites d'utilisation » - 2005

Sources	Champs d'application	Organisme responsable de la diffusion locale	Unité statistique de base	Niveau géographique minimum d'exploitation	Périodicité de mise à jour	Intérêt	Limites
FILCOQM	Caractéristiques du parc de logements et de son occupation	Cellule statistique des DREAL	Logement – Ménage – Foyer fiscal – Propriétaire	Échelle communale	Tous les 2 ans	Mise à disposition d'informations jusqu'alors indisponibles sur les caractéristiques des logements et leur occupation. Mise en relation revenus des ménages/conditions de logement. Approche plus dynamique du marché à travers des informations sur les caractéristiques des propriétés et les mutations	Données fiables pour les revenus, et le foncier, moins fiables pour les caractéristiques des logements et la valeur locative – Les variables proposées peuvent se révéler inadaptées à certains contextes locaux – Comparaison entre RGP et FILCOQM à éviter
INSEE	Structure socio-démographique de la population et caractéristiques de l'habitat	Délégation régionale de l'INSEE	Individu/Famille /Ménage/Logement/Immeuble	IRIS	Annuelle depuis 2004	Données réputées fiables – Nouvelle méthode de collecte devrait permettre une amélioration de la qualité des données	RGP avant 2004 : vieillissement rapide de certaines données, sous-estimation de certains logements, exhaustivité non garantie
EPTB	Ensemble des terrains ayant fait l'objet d'une autorisation de construire une maison individuelle	Cellule statistique des DREAL	terrain à bâtir faisant l'objet d'un permis de construire pour une maison individuelle	Parcelle	Collecte mensuelle et exploitation annuelle.	L'enquête couvre l'ensemble des territoires ayant fait l'objet d'une autorisation de construire de maison individuelle sur ce type de terrain. Bonne approche du marché privé de la construction individuelle	Données obtenues à partir des déclarations des personnes interrogées par sondage, Taux moyen de réponse égal à 2/3 (redressement et traitement de la non-réponse effectués). Seuls les permis déposés dans l'année en vue de la construction d'une maison individuelle seule sont pris en compte
PERVAL	transactions, des prix, sur le marché immobilier et du profil des acquéreurs (hors	Société PERVAL	Transaction immobilière	Rue	Mensuelle	Données fiables sur les mutations et les prix moyens (seule base de ce type au niveau national)	Alimentation réalisée sur la base du volontariat, donc données non exhaustives et fortes variations des taux de couverture selon les territoires
CNAF	Population percevant des aides des CAF	CAF	Allocataire – bénéficiaire	Échelle communale	Annuelle	Les fichiers CAF permettent de mesurer le rôle joué par chacun des parcs de l'habitat et d'appréhender les situations de pauvreté et de précarité et leurs évolutions dans le temps – Données réputées fiables et exhaustives	D'autres organismes peuvent aussi verser les mêmes minima sociaux, ce qui dans certains contextes (secteur agricole ou minier) limite l'intérêt des données CAF – Les données CAF décrivent les situations des seuls allocataires
SITADEL	Suivi de la construction neuve	Cellule statistique des DREAL	Permis de construire	Échelle infra-communale (par permis)	Tous les 2 ans	Homogénéité des données et régularité de la collecte permettent de connaître l'importance de l'activité de la construction neuve et son évolution – Possibilité de comparaison des territoires entre eux	Les publications touchent uniquement les autorisations de construire et d'ouverture de chantier, la date d'achèvement des travaux n'étant pas une donnée fiable. SITADEL ne renseigne pas parfaitement sur la destination des logements construits. Le % de logements mis en vente traduit plutôt la prédominance du marché de la promotion privée. Décalage entre la date de prise de la donnée par SITADEL et la date réelle de l'événement.
ECLN	Suivi trimestriel du logement neuf mis à la vente	Cellule statistique des DREAL	Programme de construction	Échelle communale	Trimestrielle	Bon outil de suivi du marché du neuf, conjuguant analyse des flux, flux de commercialisation en volumes et analyse des prix de vente, par type de biens et taille de logements	Données ne couvrant pas l'ensemble du la promotion privée à l'échelle communale – Réservations prises en compte et non les ventes (pas de série corrigée des annulations et réservations) – mode de financement du promoteur pris en compte et non celui de l'acheteur
N° unique de la demande	Gestion départementale des flux et comparaison des stocks de la demande locative sociale	Organismes HLM, SEM, services de l'État désignés par le Préfet, communes ou groupement de communes qui le souhaitent	Formulaire de demande	Échelle infra-communale (par dossier de demande)	Au fur et à mesure de l'arrivée des demandes et attributions	Indicateurs importants du fonctionnement du marché local de l'habitat. Le nombre de demandes de logement social et la capacité de réponse à ces dernières (délai d'attente, nombre d'attributions, etc...) révèlent l'acuité des problèmes de logement sur un territoire	Les observatoires locaux fournissent généralement des informations plus qualitatives et plus détaillées que les informations issues du n° unique. Diversité des systèmes mis en place au niveau local, et de fait, difficulté de comparer différents territoires entre eux. Richesse des informations disponibles et taux de couverture variables selon options choisies dans le système. Demandes de mutation très imparfaitement prises en compte dans les observatoires locaux.

4.2 - Le choix des indicateurs

C'est principalement en étroite lien avec les difficultés inhérentes aux sources de données et à notre capacité à les mobiliser que des indicateurs ont été retenus pour les trois postulats.

Par ailleurs, des choix techniques ont été faits pour limiter les redondances entre indicateurs et mieux définir la pertinence des indicateurs au regard des hypothèses de départ en travaillant sur leur définition.

Le tableau n°12 en page suivante précise les indicateurs testés au cours de l'étude mais abandonnés ou modifiés par la suite.

4.3 - La description des indicateurs retenus

Sur la base des éléments présentés ci-avant, les tableaux ci-dessous résument les caractéristiques des indicateurs retenus pour chacun des postulats de référence.

Postulat n°1 axé sur les prix		Année(s) de référence	Sources	Échelle	Pondération	
Dimension	Indicateurs retenus					
Poids démographique des territoires	Poids de la population communale par rapport à la population régionale	2007	FILOCOM	Commune	20	
Situation financière des demandeurs	Taux de ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans et dont le revenu total/UCM < seuil de pauvreté	2007	FILOCOM	Commune	20	
Situation des prix	Prix moyen du foncier par rapport à la moyenne régionale	2008	EPTB	Canton	20	
	Prix moyen des ventes des logements individuels neufs par rapport à la moyenne régionale	2008	ECLN	EPCI	20	
	Taux d'allocataires du Parc locatif privé dont le taux d'effort > 39% dans le Parc locatif	2007	CNAF FILOCOM	Commune	20	

Postulat n°2 axé sur le logement abordable		Année(s) de référence	Sources	Échelle	Pondération	
Dimension	Indicateurs retenus (après le 03/06/10)					
Demande	Poids de la population communale par rapport à la population régionale	2007	FILOCOM	Commune	10	40
	Taux d'emploi au lieu de travail des personnes âgées de 15 à 64 ans	2006	INSEE (données issues des bases de tableaux d'attribution)	Commune	15	
	Taux de ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans et dont le revenu total/UCM < seuil de pauvreté	2007	FILOCOM	Commune	15	
Effet d'éviction	Taux de Résidences secondaires par rapport au parc de résidences principales	2007	FILOCOM	Commune	5	20
	Prix moyen du foncier par rapport à la moyenne régionale	2008	EPTB	Canton	5	
	Prix de vente des maisons individuelles d'occasion par rapport à la moyenne régionale	2008	PERVAL	Commune	5	
	Taux d'allocataires du Parc locatif privé dont le taux d'effort > 39% dans le Parc locatif	2007	CNAF	Commune	5	
Offre	Taux de Résidences HLM par rapport au parc locatif	2007	FILOCOM	Commune	20	40
	Nombre de constructions neuves terminées par rapport au parc de RP	2007	SITADEL (estimation à partir des logements commerciaux) FILOCOM	Commune	20	

Postulat n°3 axé sur la dynamique territoriale		Année(s) de référence	Sources	Échelle	Pondération	
Dimension	Indicateurs retenus					
Dynamique démographique	Évolution démographique entre 1999 et 2007	1999/2007	FILOCOM	Commune	20	20
Dynamique économique	Évolution du taux d'emploi au lieu de travail des personnes âgées de 15 à 64 ans entre 1999 et 2006	1999/2006	INSEE (données issues des bases de tableaux détaillés)	Commune	20	40
	Évolution du taux de ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans et dont le revenu total/UCM < seuil de pauvreté) entre 1999 et 2007	1999/2007	FILOCOM	Commune	20	
Dynamique du marché et des politiques de l'habitat	Taux d'évolution des constructions neuves terminées entre 1999 et 2007	1999/2007	SITADEL	Commune	20	40
	Taux d'évolution entre 1999 et 2007 du rapport Parc locatif social/Parc de propriétaires occupants	1999/2007	FILOCOM	Commune	20	

4.4 - La pondération

Le modèle conceptuel choisi au départ des réflexions conditionne la pondération (Cf. §2.2.4.) appliquée ensuite aux indicateurs retenus.

Ainsi, dans le cas de l'hypothèse de départ du postulat n°1, les prix conditionnent l'accès au logement du demandeur. La situation des prix est majorée (**60**) par rapport à la situation financière des demandeurs (**20**) et au poids démographique des territoires (**20**), ces deux dernières dimensions caractérisant la demande (**40**).

L'hypothèse de départ du postulat n°2 est que la tension s'exprime là où la demande s'oppose à l'offre insuffisante, notamment en raison des phénomènes d'éviction tels que la part importante de résidences secondaires, le prix du foncier et de l'immobilier qui engendrent des taux d'effort trop importants pour les ménages. Pour traduire cette dualité demande/offre, il a été retenu une même pondération pour ces deux dimensions (**40**) et les phénomènes d'éviction ont été considérés comme importants sans être prépondérants (**20**).

Dans le cas du postulat n°3, l'hypothèse d'une dynamique territoriale conditionnant l'accès au logement se traduit par la prise en compte de plusieurs indicateurs. Leur pondération a été prise comme identique (**20**) afin de ne pas favoriser une dynamique plutôt qu'une autre mais bien de privilégier le comportement global du territoire.

Document n°13 : Liste des indicateurs testés non retenus et raison de leur abandon

Thématique	Indicateurs testés	Sources mobilisées	Abandon de l'indicateur						Observations
			Redondance avec d'autres indicateurs	Non pertinent par rapport au postulat de référence	Autre indicateur privilégié car plus pertinent	Modification de la définition de l'indicateur	Fiabilité de la source insuffisante	Exhaustivité de la source insuffisante	
EMPLOI	Taux d'emploi au lieu de résidence	INSEE				X			Emploi au « Lieu de travail » privilégié par rapport à l'emploi au « lieu de résidence »
	Taux d'emploi au lieu de travail	INSEE				X			Lissage de l'information lorsque l'indicateur ne comporte pas de limitation d'âge. Restriction de l'indicateur aux personnes âgées de 15 à 64 ans
PALMRETE	Taux de ménages dont les ressources sont < 60% des plafonds d'attribution HLM	FILCOOM			X				La référence au seuil de pauvreté (données CNAF) fournit des données plus précises par rapport aux plafonds HLM qui concernent une grande majorité de la population
	Taux de ménages non imposables	FILCOOM	X		X				
DEMANDE LOCATIVE	Délai moyen d'attribution d'un logement HLM pour l'ensemble des demandeurs externes	N° unique					X	X	Différents systèmes d'enregistrement de la demande à l'échelle régionale ne permettant pas de réelle comparaison. Insuffisance des données disponibles
PARC	Taux de résidences secondaires par rapport au parc total de logements	FILCOOM				X			Le rapport au parc locatif plutôt qu'au parc total de logements permet de mieux appréhender le phénomène d'éviction de la demande locative due au taux de résidences secondaires présent sur un territoire
	Taux de résidences HLM par rapport au parc total de logements	FILCOOM				X			Le rapport au parc locatif plutôt qu'au parc total de logements permet de mieux appréhender la capacité d'un territoire en offre locative, en comparant l'offre locative publique à l'offre locative privée, dont les conditions d'accès sont différentes
	Déficit au 01/01/2009 en logements locatifs sociaux par rapport aux objectifs fixés de 20% au titre de la loi SRU/DALO	Inventaire DDTM		X					La réglementation s'impose aux collectivités soumises à la loi SRU/DALO. Le choix a donc été fait de retirer ces données, ne constituant pas un indicateur sur l'état du marché. Cependant, des ajustements ont été fait par ailleurs afin que toutes les communes SRU/DALO, de ce fait, soient identifiées comme « tendues »
Prix	Prix moyen des ventes des logements individuels neufs groupés par rapport à la moyenne régionale	ECLN			X (conservé uniquement dans le cadre du postulat n°1)		X	X	Les données ne couvrent pas l'ensemble de la promotion privée à l'échelle communale : seul le parc individuel groupé pour du locatif privé. Le poids du marché d'occasion semble plus révélateur des phénomènes d'éviction (logement ancien donc dégradé et ménages modestes, logement ancien rénové donc cher, RS, ...) que le parc individuel groupé relevant plutôt de mécanismes d'investissement et ne concernant que le logement locatif privé.

5 - Les résultats

Issues d'un travail progressif de la réflexion en plus de l'application théorique de la méthode, les différentes simulations réalisées retracent le cheminement intellectuel suivi et les différentes décisions prises en concertation. Aussi, le présent paragraphe s'attache-t-il à en retracer les différentes étapes avant de présenter le résultat final.

5.1 - La base de données

Les données renseignées pour chaque indicateur et pour chaque commune bretonne constituent la base de données permettant ensuite de calculer l'indice composite pour chaque entité communale, en tenant compte de la pondération retenue. Cette base est accessible sur l'extranet du CRH.

5.2 - La représentation cartographique

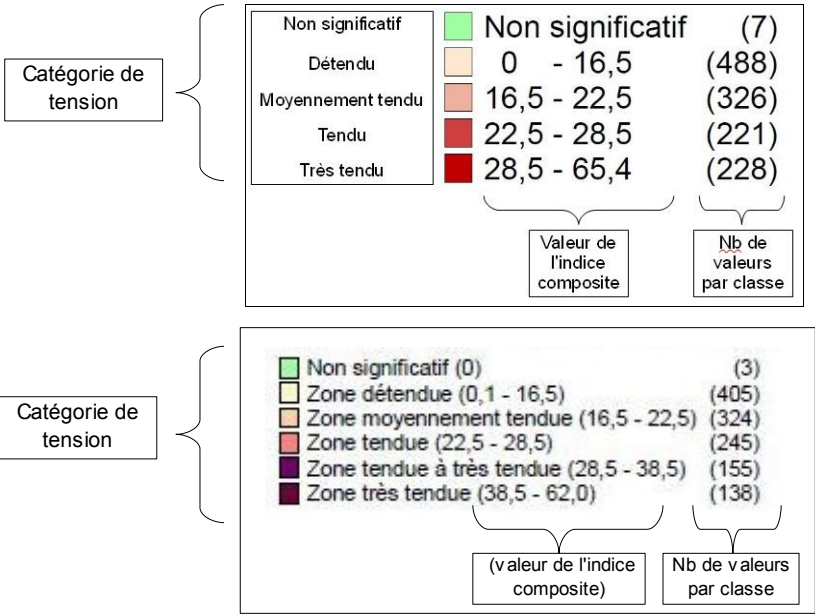
L'indice composite obtenu est une valeur sans dimension. Tel que celui-ci est construit, plus sa valeur est élevée sur un territoire, plus le secteur peut être considéré comme tendu sur le marché de l'habitat.

Pour les premières simulations, la représentation cartographique de la tension classe les valeurs de l'indice composite en 4 catégories de tension croissante :

- les zones dites « **détendues** » sont marquées par une absence de tension. Elles sont peu concernées par les problématiques de tension du marché de l'habitat, tous segments confondus ;
- les zones dites « **moyennement tendues** » connaissent très peu ou peu de tension, la demande est généralement satisfaite avec l'offre présente, les mécanismes connexes (prix, démographie, effet d'éviction, ...) ont peu d'influence ;
- les zones dites « **tendues** » font l'objet d'une tension faible à élevée. La progression de la demande est liée aux mécanismes connexes, elle est insuffisamment satisfaite par l'offre présente ;
- Les zones dites « **très tendues** » connaissent la croissance la plus élevée de la demande que l'offre ne parvient pas à satisfaire, les phénomènes connexes venant amplifier cette situation.
- Une catégorie annexe a été identifiée pour matérialiser les communes dont les données des indicateurs sont **non significatives** (Cf. § 5.5.1.).
- Par la suite, la création d'une cinquième catégorie de tension intermédiaire s'est révélée nécessaire afin d'affiner la caractérisation des tensions les plus élevées : zones dites « **tendues à très tendues** »

(Cf. document n°14)

Document n°14: Légende des représentations cartographiques



L'échelle de représentation de l'indice est communale sur l'ensemble du territoire régional (Cf. § 2.1.3.). Pour certaines simulations, des cartes départementales ont été réalisées afin de permettre une meilleure lecture à l'échelle communale.

5.3 -

5.4 - Les simulations présentées en CRH du 26 avril 2010

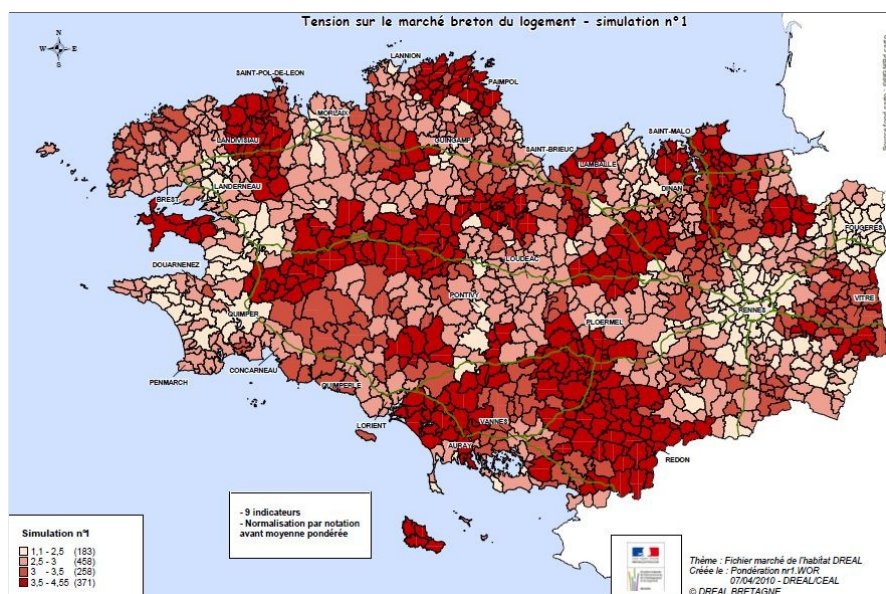
Au nombre de trois, les premières simulations ont été présentées en CRH plénier du 26 avril 2010. L'objectif premier était de réaliser un point d'étape des réflexions engagées.

Sans pour autant déjà fournir la réponse à la question posée, ces premiers travaux ont permis de travailler sur le choix des indicateurs ainsi qu'à la simplification et à l'optimisation de la méthode retenue.

Ainsi, la première simulation a permis de mieux appréhender la surreprésentation de l'effet d'éviction à travers la prise en compte du parc de résidences secondaires, la conséquence directe étant la mise en avant des territoires ruraux les plus pauvres, occultant les grandes agglomérations.

En terme de méthodologie, elle a mis en avant l'effet de redondance de certains indicateurs et la complexité de la méthode de normalisation initialement retenue induisant un facteur de subjectivité trop important.

Document n°15 : Surreprésentation de l'effet d'éviction

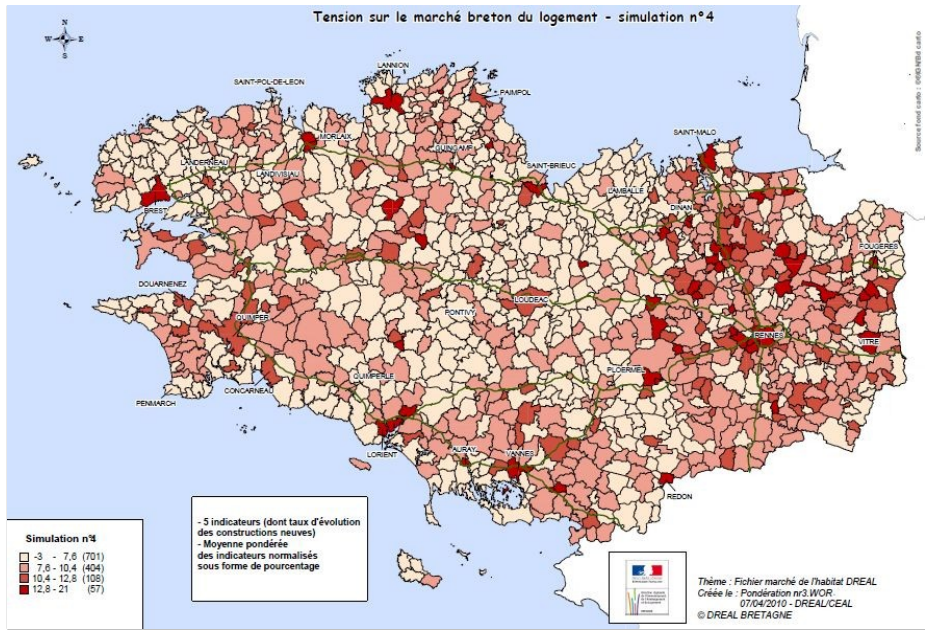


1 ^{ère} simulation – 9 Indicateurs	
Demande	Évolution démographique entre 1999 et 2007
	Évolution du taux d'emplois des personnes âgées de 15 à 64 ans entre 1999 et 2006
	Taux de ménages dans le parc total dont les ressources < 60% des plafonds d'attribution HLM
	Taux de ménages non imposables dans le parc total
Éviction de la Demande	Évolution du prix moyen des terrains entre 2005 et 2008 en €/m ²
	Taux de résidences secondaires par rapport au parc total
	Délai moyen d'attribution d'un logement HLM pour l'ensemble des demandeurs externes
Offre	Taux de logements locatifs sociaux au 01/01/2009 sur le territoire délégué en communes SRU et DALO
	Taux de HLM par rapport aux résidences principales

La simulation suivante a permis d'approcher une première représentation du postulat du « logement abordable », des zones de tension pouvant être alors identifiées sur les principales villes des aires urbaines.

Cependant, l'effet d'éviction de la demande semblait toujours difficile à représenter, avec cette fois, des artéfacts liés au prix du foncier. Ces artéfacts sont essentiellement dus à notre difficulté de disposer d'indicateurs pertinents représentatifs de cet effet d'éviction, disponibles à l'échelle d'étude.

Document n°16 : Première approche de la notion de « logement abordable »

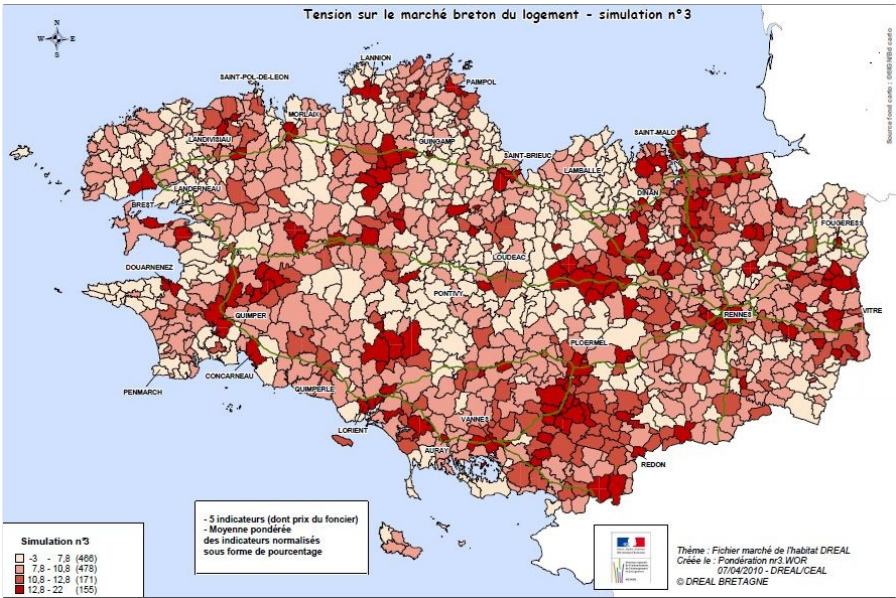


3 ^{ème} simulation – 5 Indicateurs	
Demande	Évolution démographique entre 1999 et 2007
	Évolution du taux d'emplois des personnes âgées de 15 à 64 ans entre 1999 et 2006
	Taux de ménages dont la personne de référence < 60 ans et dont revenu total/UCM < seuil de pauvreté
Éviction de la Demande	Évolution du prix moyen des terrains entre 2005 et 2008 en €/m ²
Offre	Taux de HLM par rapport aux résidences principales

Devant nos difficultés de représentation de l'effet d'éviction de la demande, un nouveau travail de simulation a été engagé, en supposant que la tension était liée à la dynamique territoriale.

En partant de ce postulat, la représentation cartographique obtenue met en avant les grandes agglomérations, une partie des aires urbaines et les territoires ruraux les plus dynamiques.

Document n°17 : Première approche de la « dynamique territoriale »



4 ^{ème} simulation – 5 Indicateurs	
Demande	Évolution démographique entre 1999 et 2007
	Évolution du taux d'emplois au lieu de travail des personnes âgées de 15 à 64 ans entre 1999 et 2006
	Évolution du taux de ménages dont la personne de référence < 60 ans et dont revenu total/UCM < seuil de pauvreté entre 1999 et 2007
Offre	Taux d'évolution des constructions neuves entre 1999 et 2007
	Taux d'évolution du nombre de HLM par rapport aux résidences principales entre 1999 & 2007

5.5 - Les simulations présentées lors de l'Atelier du 3 juin 2010

Ces premières simulations nécessitaient une consolidation tant sur les orientations (postulats) que sur la méthodologie (vérification des données, optimisation des phases d'agrégation et de pondération, représentativité de l'indice établi en fonction des indicateurs retenus, ...).

Par ailleurs, ces premiers résultats incitaient à poursuivre dans l'échange et le débat, en confrontant les traductions cartographiques obtenues à la connaissance territoriale des délégataires. Cela a fait l'objet du 3^{ème} Atelier du 3 juin 2010, consacré à la démarche de caractérisation de la tension du marché de l'Habitat en Bretagne.

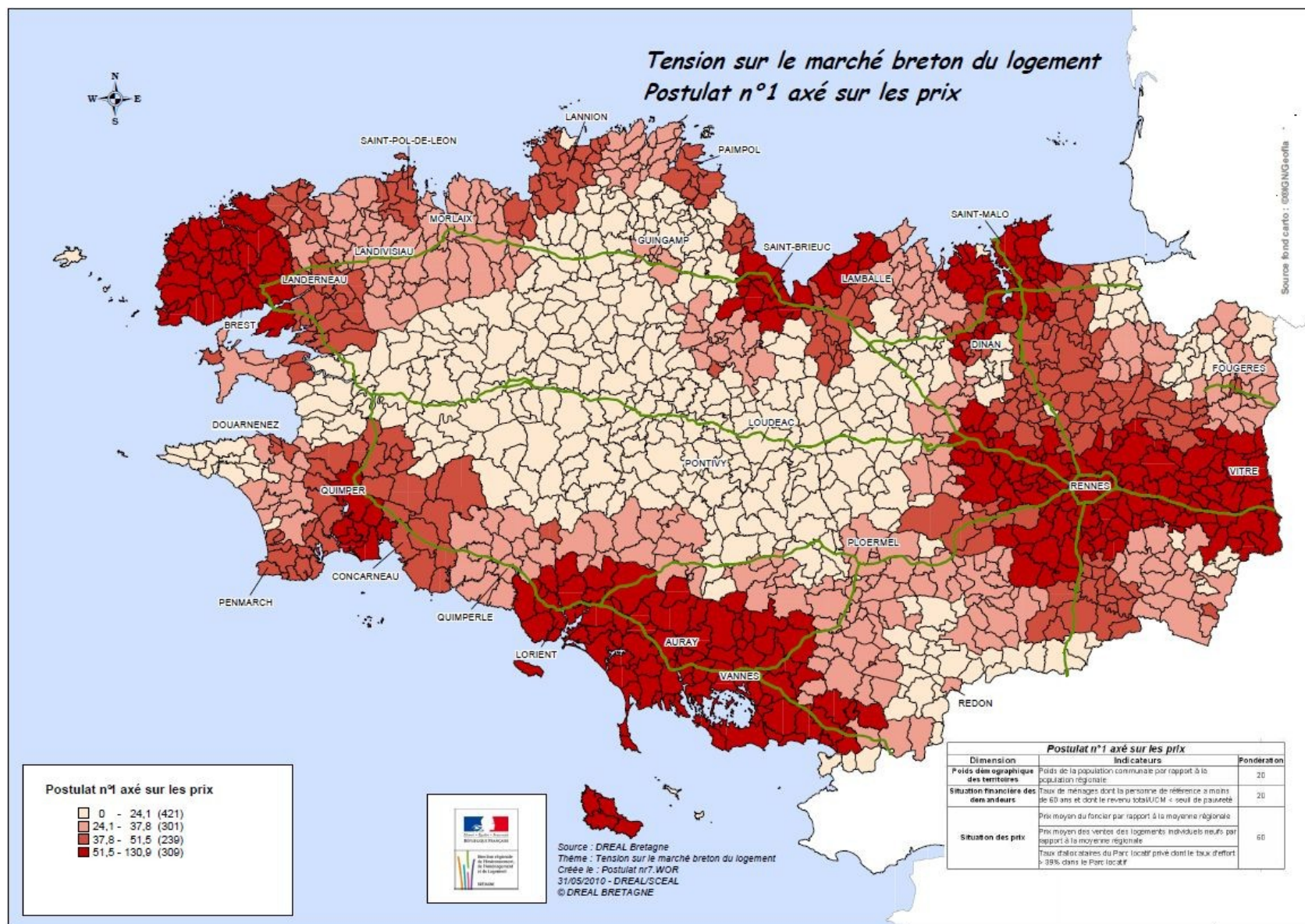
En termes de prix (Cf. document n°18), trois grandes zones ressortent principalement :

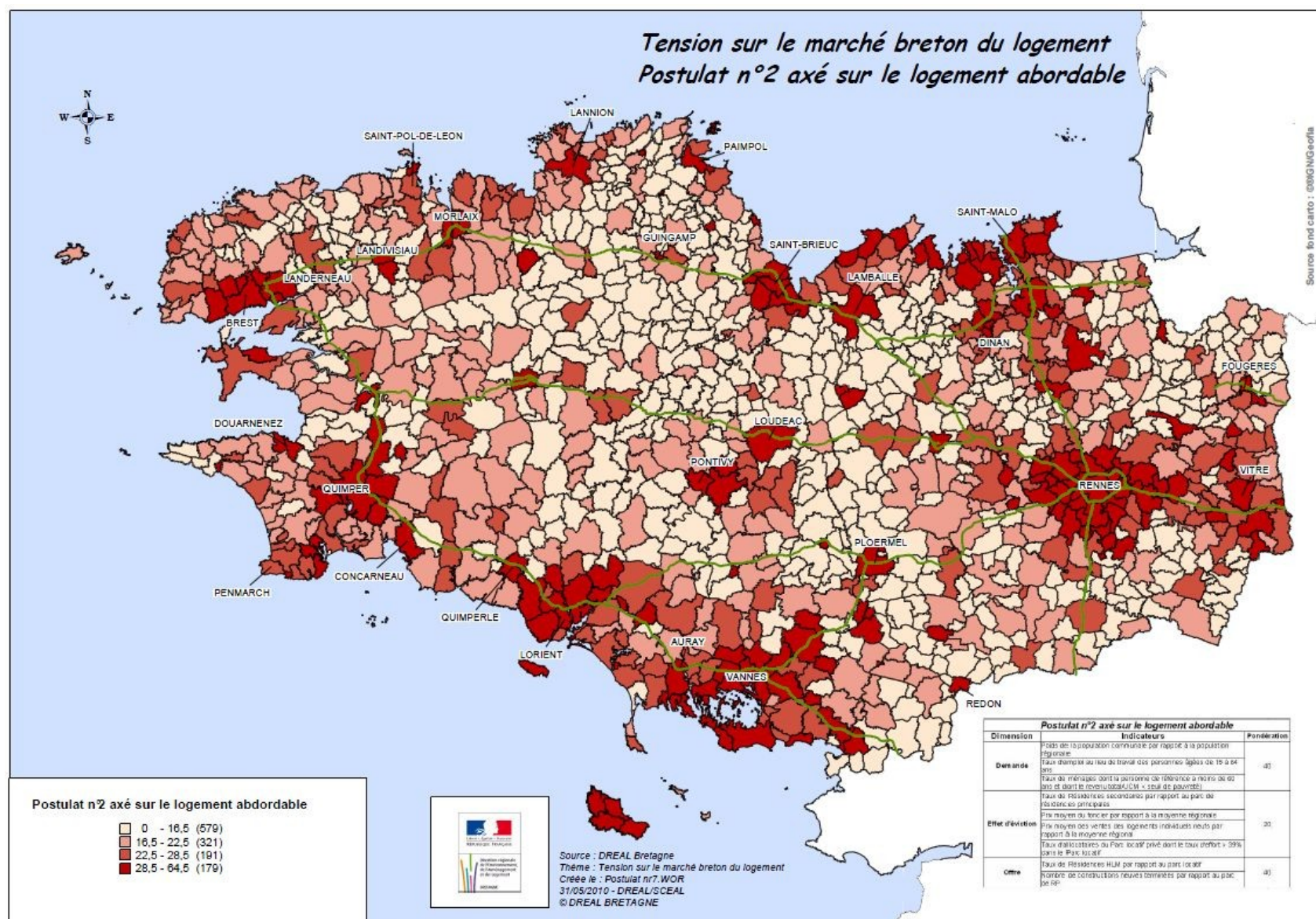
- *Le centre-Bretagne* où le poids démographique est moins important que sur les territoires des grandes agglomérations ou du littoral : les ménages y sont parmi les plus modestes. Le marché de l'immobilier et du foncier est peu actif avec des prix faibles à peu élevés par rapport à la moyenne régionale. Bien que la situation financière des demandeurs est modeste voir très modeste, la situation favorable des prix du marché permet de répondre à la demande lorsqu'elle existe. Cette photographie serait encore renforcée par la prise en compte des ménages modestes de plus de 60 ans, nombreux sur ces territoires mais pas forcément à l'origine d'un développement de la demande, cette population ayant majoritairement un statut de propriétaires occupants.
- *La frange littorale* et les *principales agglomérations des aires urbaines* ont des profils similaires : les prix de transaction très élevés et les loyers chers aggravent les difficultés des ménages modestes à trouver une réponse à leurs besoins en matière de logement.

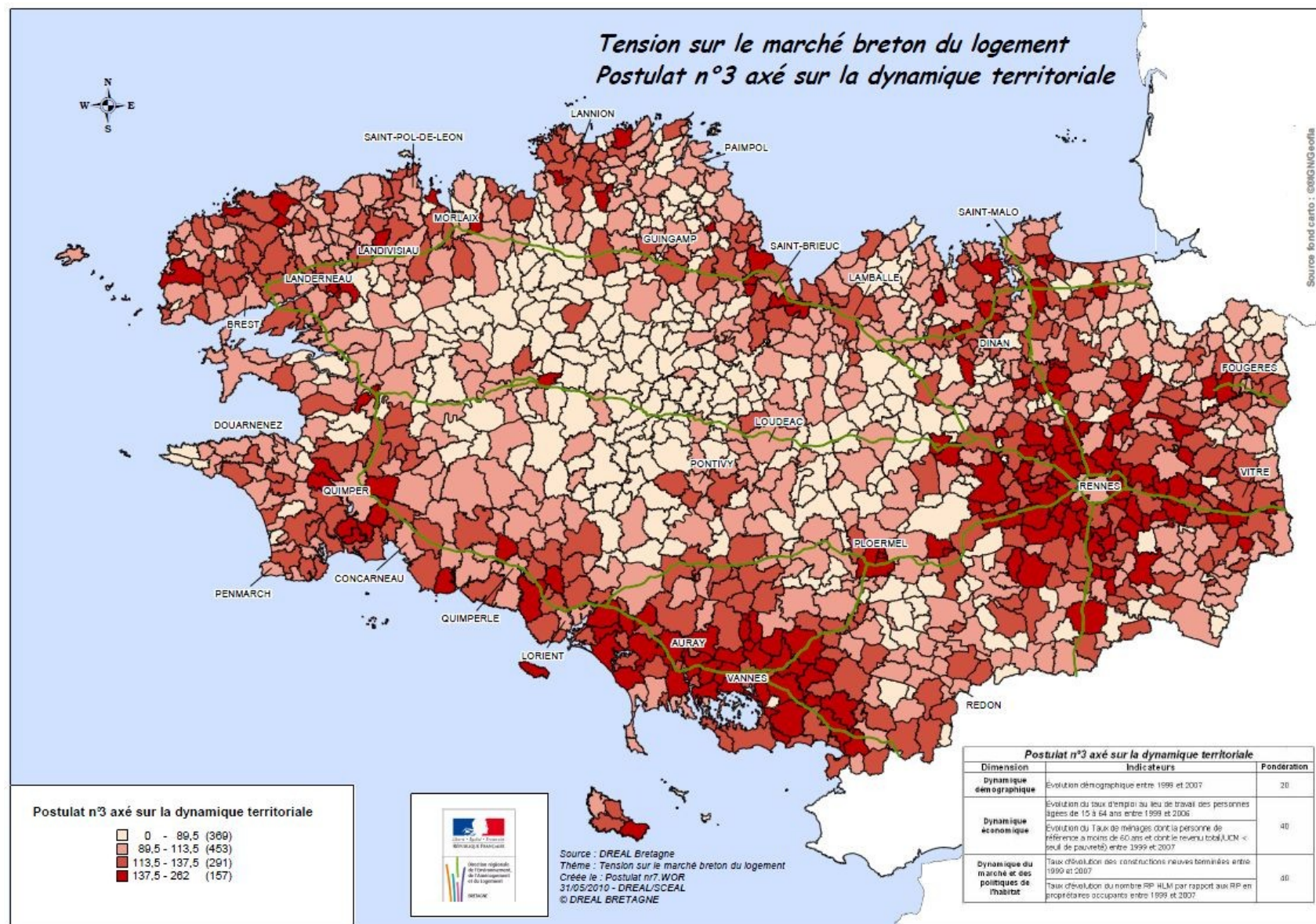
Cependant, considérer les prix comme seuls responsables d'une tension du marché de l'habitat occulte largement d'autres mécanismes (attractivité et dynamisme territoriale, politiques locales de l'habitat, situation sociale des ménages et du parc ...). Par ailleurs, il convient d'observer avec prudence l'analyse ci-dessus, du fait des sources EPTB et ECLN utilisées (Cf. § 4.1.) et de la traduction à l'échelle cantonale des données foncières qui ne permet pas une territorialisation fine.

En termes de dynamiques territoriales (Cf. document n°19), les évolutions socio-démographiques et économiques les plus prononcées correspondent majoritairement aux zones péri-urbaines des principales agglomérations. Ces zones de tension sont alimentées par de nouveaux arrivants et par les effets de la péri-urbanisation qui se traduit aussi par une diffusion de la tension vers des pôles plus secondaires. A contrario, les agglomérations sont occultées. Cette carte reflète plutôt le phénomène d'étalement urbain non maîtrisé, observé ces dernières années. Il est donc difficile d'en faire une référence pour le développement d'une offre nouvelle de logement alors que les lois Grenelle encouragent une péri-urbanisation resserrée et la maîtrise des déplacements.

L'approche par le « logement abordable » (Cf. document n°20) semble être plus représentative de la situation des territoires. La demande se fait ressentir essentiellement sur les agglomérations des aires urbaines bretonnes et de leurs proches périphéries. Ainsi que sur certaines communes proches des axes structurants. En centre Bretagne, la pression observée du fait de l'attractivité des territoires proches de Pontivy et de Loudéac ressort, contrairement aux deux scénarios précédents. La tension de la frange littorale liée notamment à la pression foncière du littoral et à l'attrait touristique (parc de résidences secondaires important) de ces territoires est bien exprimée, notamment sur la côte nord, moins marquée dans l'approche dynamique. Les secteurs les moins tendus se retrouvent dans le centre Bretagne principalement.







5.6 - Les orientations prises lors de l'Atelier thématique du 3 juin 2010

Après présentation et débat autour de ces traductions cartographiques des trois postulats de départ, le choix a été fait par les participants de retenir le postulat n°2 axé sur le « logement abordable » comme base de travail pour les observations à dire d'experts. Par ailleurs, un certain nombre d'ajustements détaillés ci-après ont été demandés et réalisés :

5.6.1 - Les communes dont les données sont insuffisantes

La base de données comporte un certain nombre de communes dont les données sont nulles voire inexistantes pour un ou plusieurs des neuf indicateurs. Cela peut s'expliquer :

- par la valeur nulle de cet indicateur ;
- par l'absence totale ou partielle des données permettant de définir l'indicateur considéré ;
- par la prise en compte du secret statistique, l'indicateur ne pouvant alors être calculé.

Le choix a donc été fait de sortir du classement, les communes dont les indices composites calculés comportent un nombre égal ou supérieur à six valeurs nulles ou inexistantes d'indicateurs.

Document n°21 : Traitement des communes dont les données sont insuffisantes

Nb de valeurs nulles ou inexistantes sur les 9 indicateurs retenus	Classement défini par la valeur de l'indice composite calculé	Classement en « Non significatif »
De 1 à 5	OUI	NON
De 6 à 9	NON	OUI

La carte synthétique de la tension définitive (Cf. § 6.) ne comporte plus que trois communes classées dans la catégorie « non significatif ».

5.6.2 - Les communes dites « SRU » et « DALO »

L'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (loi SRU) du 13 décembre 2000 et l'article 11 de la loi instituant le Droit Au Logement Opposable (loi DALO) du 5 mars 2007 instaurent l'obligation, pour un certain nombre de communes de disposer d'un nombre de logements locatifs sociaux supérieur à 20 % du nombre des résidences principales.

Pour chaque commune en-dessous du seuil de 20 % de logements sociaux, la loi SRU prévoit d'une part une pénalité, sous forme de prélèvement financier sur leurs ressources fiscales et d'autre part un programme de rattrapage de construction par périodes triennales pour permettre de résorber le déficit de logements sociaux à l'horizon 2020.

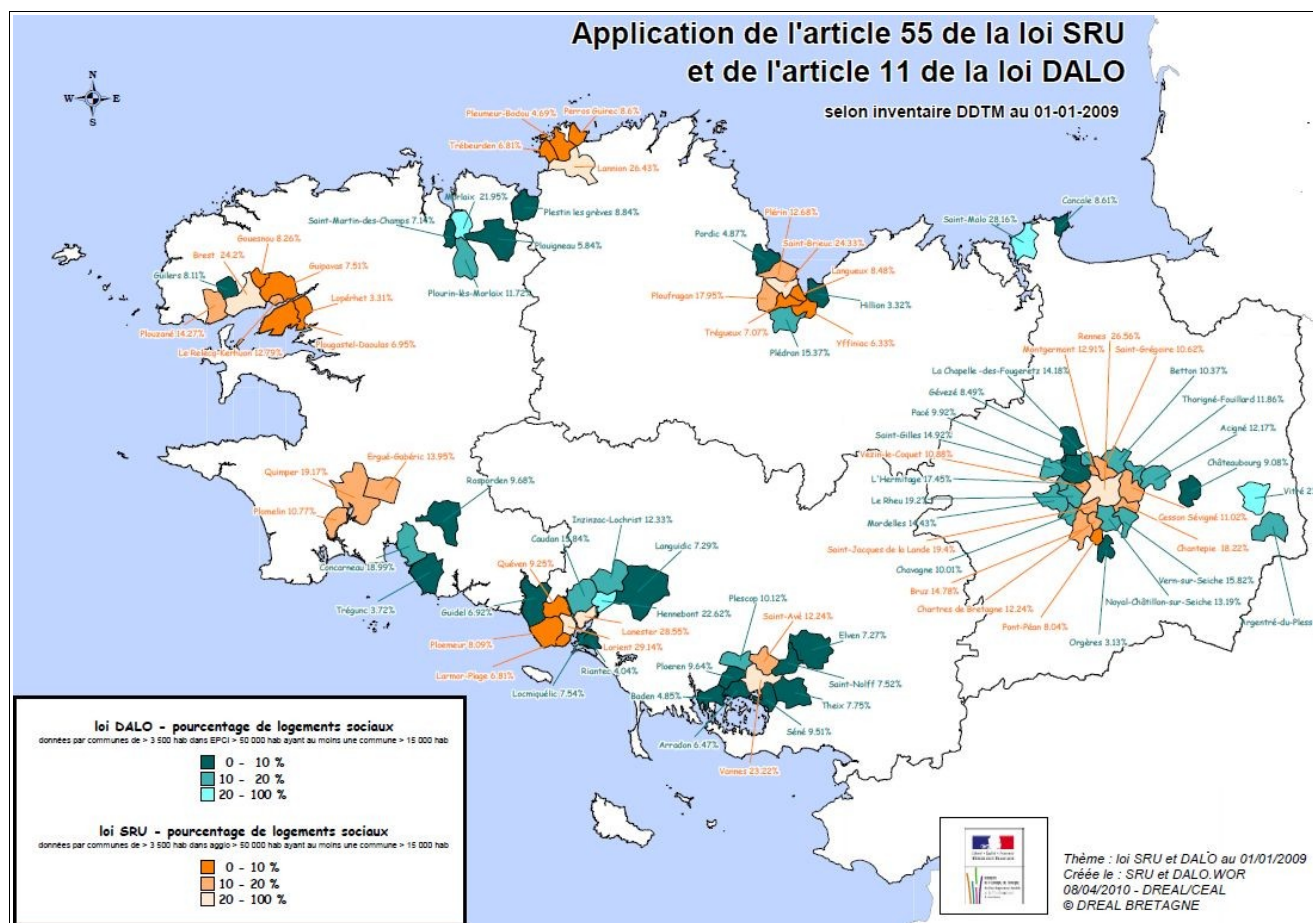
Ces deux obligations réglementaires traduisent la nécessité sur ces territoires ainsi identifiés de développer une offre sociale, jusque-là insuffisante pour répondre aux besoins de logement et à la mixité sociale. Ces territoires doivent donc être assimilés à des territoires « très tendus ».

Le choix a été fait de ne pas considérer le déficit en logement observé sur les communes SRU et DALO comme un indicateur rentrant dans le calcul de l'indice composite, partant du principe que la réglementation s'applique d'office sur ces territoires.

Cependant, il a été décidé qu'un ajustement serait réalisé pour les communes SRU et DALO dont l'indice composite calculé ne les classait pas dans la catégorie « très tendu », de manière à obtenir une corrélation entre le zonage SRU/DALO et la caractérisation de la tension des territoires.

L'inventaire SRU/DALO pris en considération est celui effectué au 1er janvier 2009 par les DDTM. 26 sur 31 communes SRU et 37 sur 46 communes DALO ont été classées en zone tendue par l'indice composite. Le reclassement de la catégorie « tendu » à « très tendu » a donc concerné 5 sur 31 communes SRU (soit 16,2%) et 9 sur 46 communes DALO (soit 19,6%).

Document n°22 : Application de l'article 55 de la loi SRU et de l'article 11 de la loi DALO au 1er janvier 2009



5.6.3 - Les communes en zone « B1 » et « B2 »

La démarche de caractérisation de la tension du marché de l'habitat en Bretagne ayant pour objectif une lecture plus territorialisée des « zones tendues » par rapport au zonage « Scellier » (Cf. §2.1.1.), les valeurs de l'indice composite des communes en zonage B1 et B2 n'ont pas été ajustées.

5.7 - Les simulations modifiées axées sur le « logement abordable »

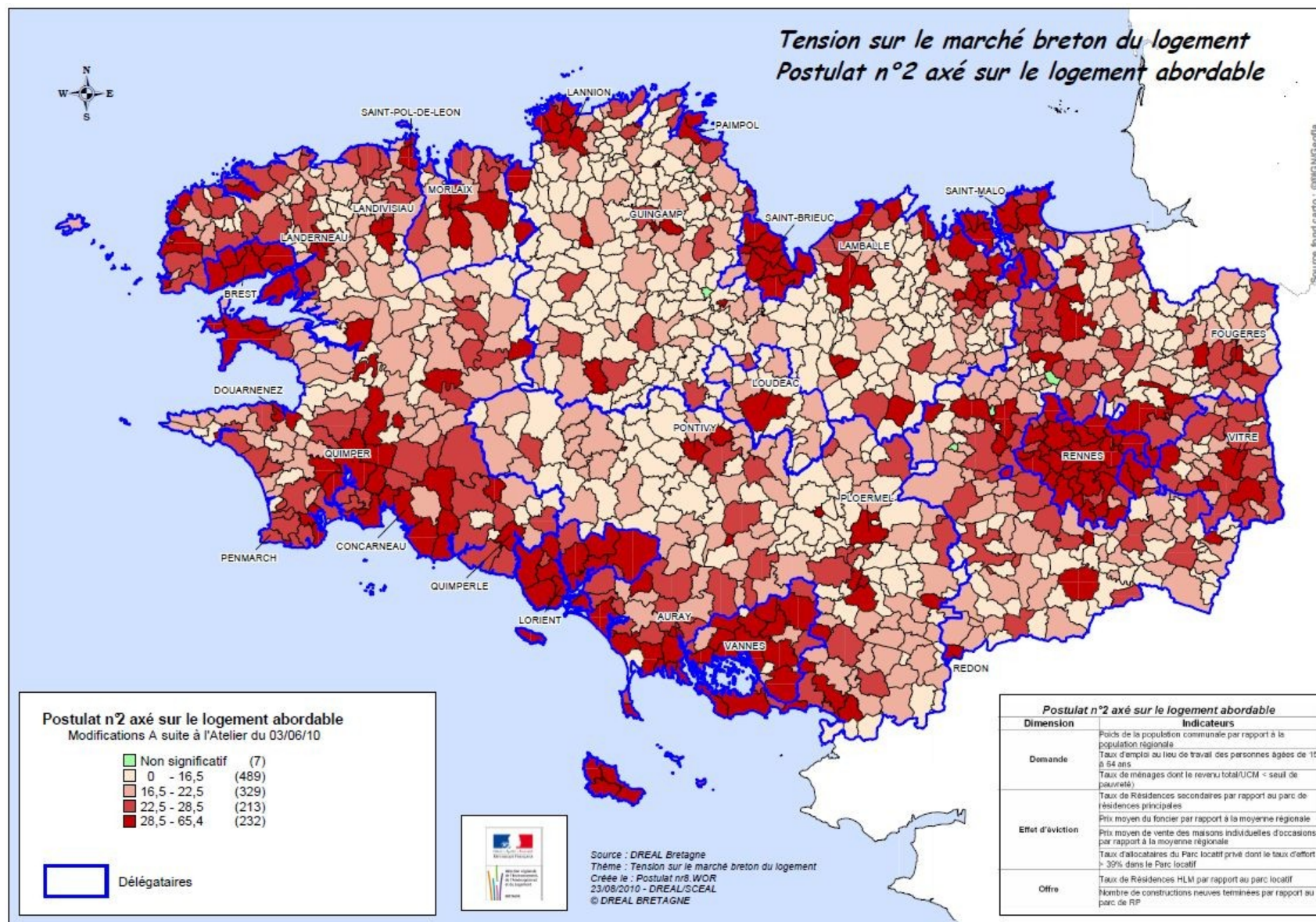
Ces ajustements ont entraîné la production de 3 nouvelles simulations réalisées à partir de la précédente cartographie de la tension à partir de la notion de « logement abordable » :

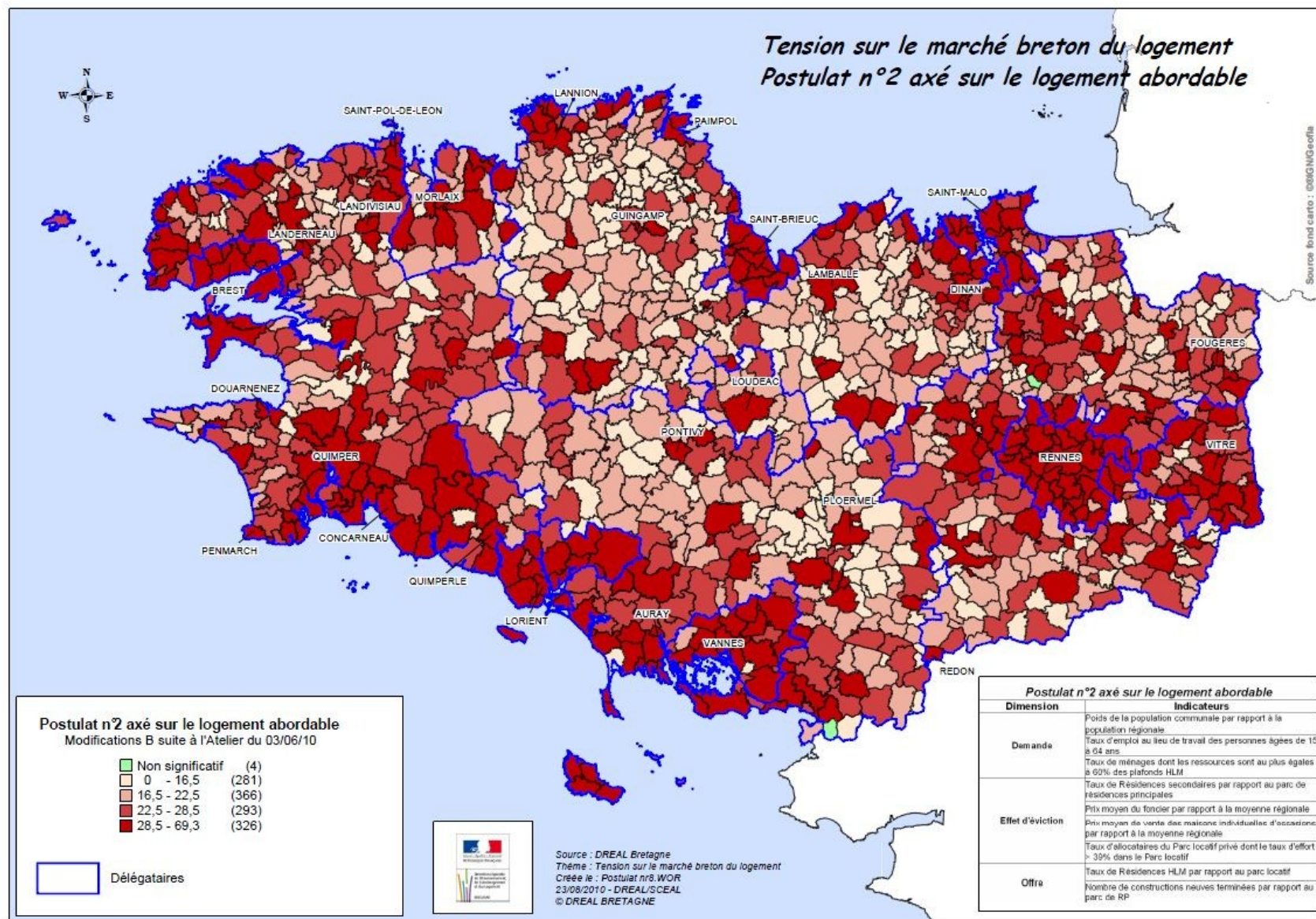
Les modifications nommées A (Cf. document n°23) et B (Cf. document n°24) ne tiennent plus compte d'une limitation d'âge pour l'indicateur de pauvreté. Cela a pour conséquence un phénomène de déformation de l'information, avec une surreprésentation dans certaines communes rurales des ménages retraités les plus pauvres, induisant un lissage vers les catégories de tension les plus hautes, sans forcément répondre de manière réaliste à l'objectif initial d'identifier les territoires les plus tendus face à une demande d'offre nouvelle.

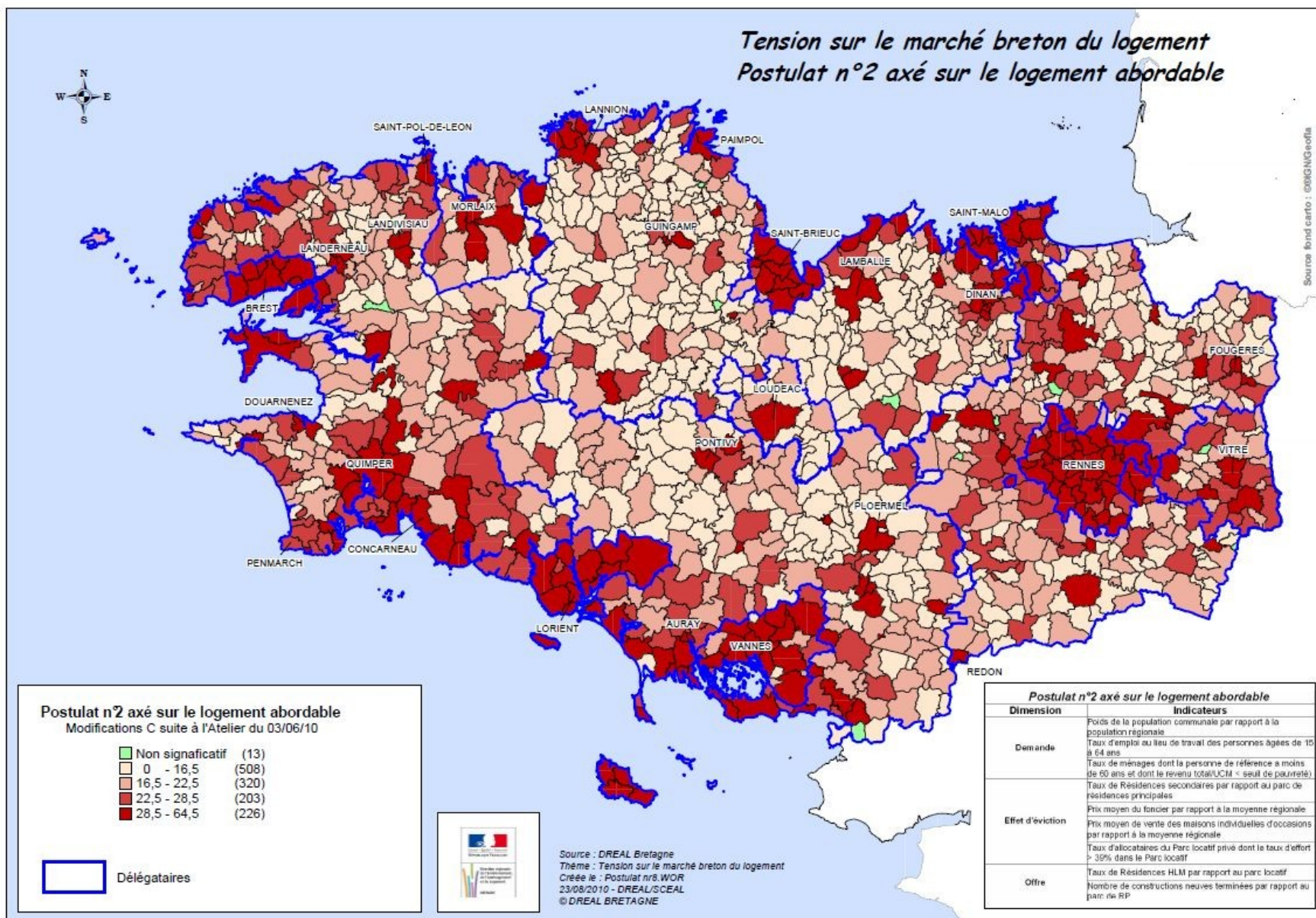
Le phénomène de déformation est plus visible sur la simulation B du fait du choix de retenir comme variable les plafonds HLM et non le seuil de pauvreté pour les ressources des ménages ; l'indicateur concernant alors une large partie des ménages.

La modification nommée C (Cf. document n°25) ne présente pas cette surreprésentation, tenant compte d'une limitation d'âge pour l'indicateur de pauvreté. Elle affine par ailleurs, la représentation cartographique de la tension retenue à l'issue de l'Atelier du 03/06/2010, à travers la meilleure prise en compte du prix de l'immobilier (prise en compte des ventes des maisons d'occasions et non plus des logements réservés au cours de l'année) et des contraintes réglementaires (communes SRU/DALO). La tension des zones littorales est ainsi mieux appréhendée.

Pour mémoire, la modification n°C a été nommée **carte « socle »**.







5.8 - Les ajustements « à dire d'experts »

A la vue de cette analyse, la **carte « socle »** a été considérée comme référence dans la poursuite des travaux, considérant qu'il s'agissait de la meilleure représentation synthétique à l'échelle régionale de la tension.

5.8.1 - Première expertise (juillet 2010)

Cependant, afin que cette représentation, issue d'une analyse synthétique et globale soit la plus en cohérence avec la connaissance des territoires par les acteurs locaux, une première analyse « à dire d'experts » a été menée sur la base d'une enquête réalisée en juillet 2010. Les experts (Cf. document n° 26) ont ainsi proposé des ajustements à la carte « socle ».

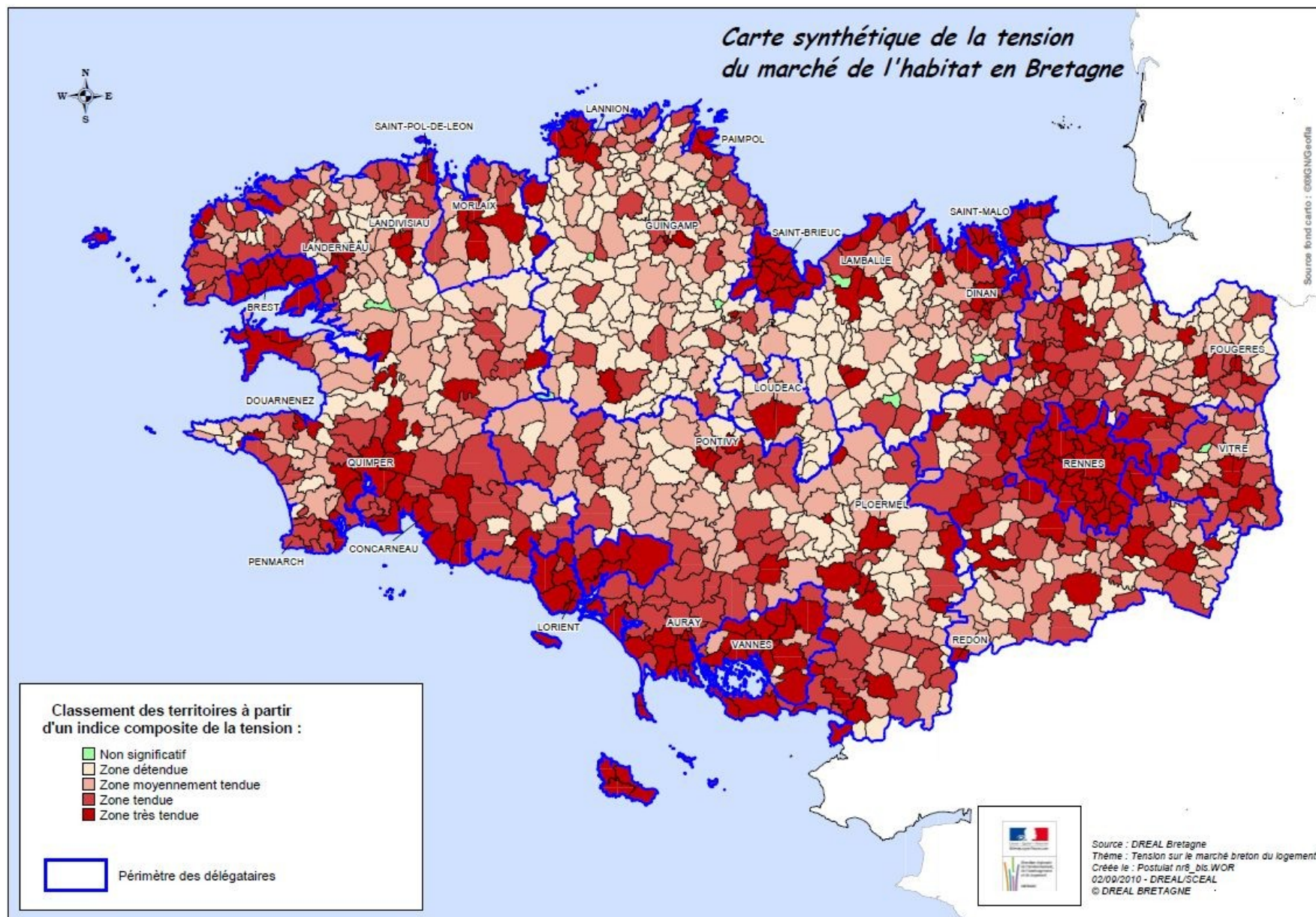
Document n°26 : Liste des experts

Statut	Experts s'étant exprimés
État	DDTMs
Collectivités	Délégataires des « Aides à la pierre » (13) EPCI demandant la délégation (1)
Professionnels	ADILs (pour le compte des Conseils Généraux)
Associations	Fondation Abbé Pierre ARO

Ces premiers ajustements ont été très variables selon les territoires et ont concerné environ 17% du territoire régional, la grande majorité des reclassements (13,2%) ayant été faite vers une catégorie supérieure de tension. On distingue cependant 3 grandes classes de modifications :

- La mise en cohérence du classement pour les communes d'un même territoire :
 - prise en compte des politiques locales de l'Habitat mises en œuvre (zonage PLH)
 - prise en compte de la solidarité intercommunale des politiques mises en œuvre (classement identique pour les communes d'une même EPCI) ;
- La prise en compte d'enjeux spécifiques aux territoires :
 - cas des communes littorales et touristiques (forte proportion de résidences secondaires, prix très élevés),
 - importance du vieillissement de la population sur les territoires ruraux (suppression de la notion de limite d'âge);
- Les ajustements de la valeur de l'indice composite :
 - prise en compte de données issues des observatoires départementaux et locaux ;
 - prise en compte d'éléments plus structurants non chiffrés ;
 - modification des indicateurs et de la pondération pris en référence.

La carte « socle » ainsi ajustée a été présentée en Bureau du CRH du 13 septembre 2010 puis en CRH plénier du 7 octobre 2010.



5.8.2 - *Seconde expertise (octobre/novembre 2010)*

Cependant, cette présentation a suscité un certain nombre de remarques. Le principal argument développé était le manque d'homogénéité dans les modifications apportées à la carte « socle » du fait d'ajustements ayant modifié l'indice composite « socle ».

En effet, certains des reclassements proposés au cours de l'été conduisaient à changer cet indice, principalement en modifiant l'indicateur relatif à la pauvreté (intégration des personnes de plus de 60 ans et des plafonds HLM au lieu du seuil de pauvreté avec limitation d'âge des ménages).

La validation de la cartographie a donc été reportée afin de permettre une approche plus homogène entre territoires.

Une nouvelle expertise a donc été réalisée sur la base des principes suivants (actés en CRH du 7 octobre et du Bureau du 22 octobre) :

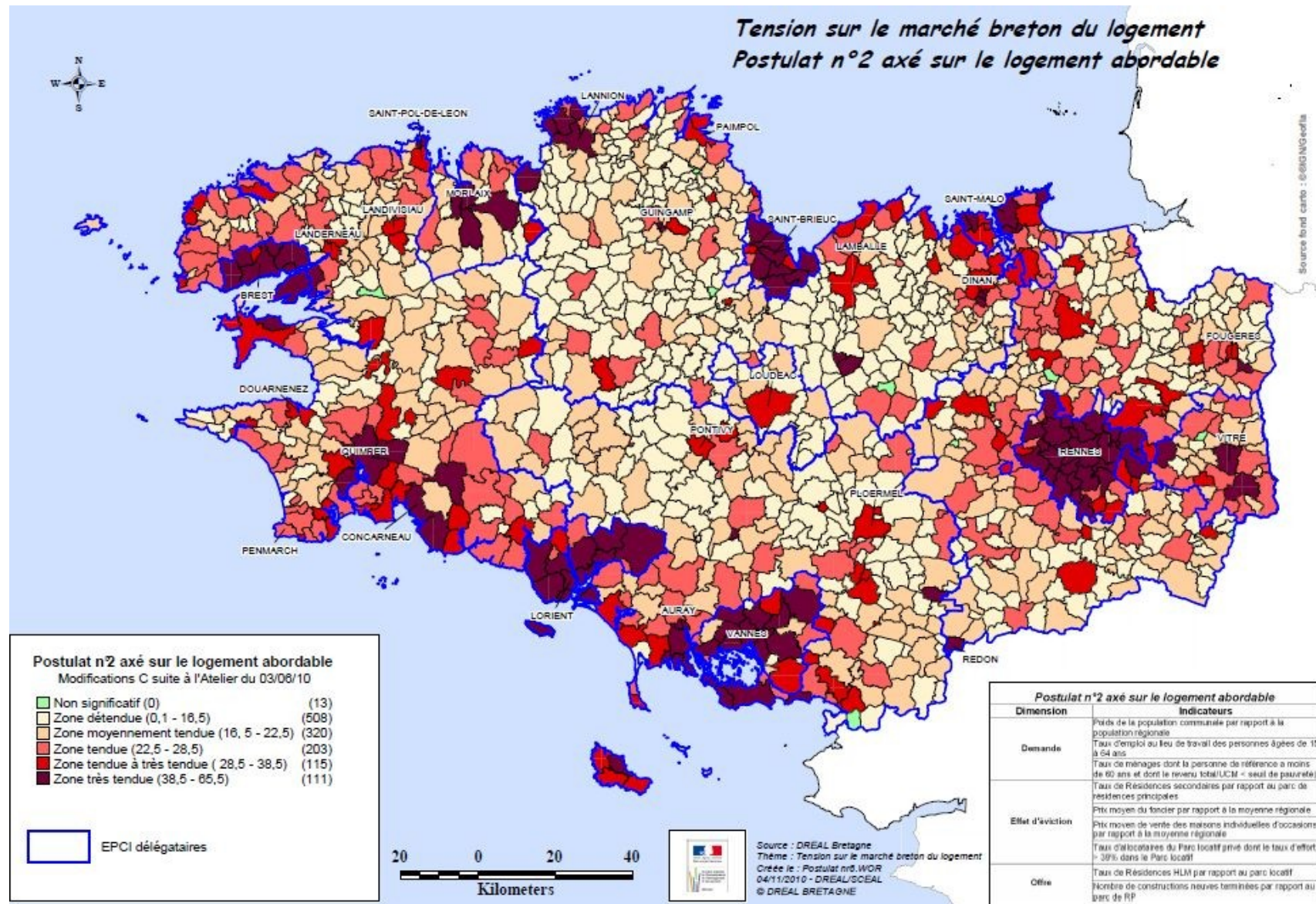
- nouvelle expertise à partir de la carte « socle » mais avec un classement généralisé en 5 catégories de tension au lieu de 4 (Cf. document n°27)
- modification des indicateurs de l'indice « socle » refusées;
- suppression des imperfections du mode calculatoire, données aberrantes ou peu représentatives);
- non prise en compte des ménages de plus de 60 ans (Cf. §5.6.)
- examen de la faisabilité d'une deuxième carte « socle », se basant, pour le critère de pauvreté, sur le taux des ménages de moins de 60 ans dont les revenus se situent en dessous des plafonds PLAI (et non en référence au seuil de pauvreté);
- nécessité d'avoir un débat contradictoire sur les communes pour lesquelles il serait proposé un changement de classe à dire d'expert.

Ce dernier débat a eu lieu lors de l'Atelier thématique organisé le 08 novembre 2010.

Les participants ont été informés de l'impossibilité d'une deuxième carte « socle » remplaçant la référence au seuil de pauvreté pour les ménages de moins de 60 ans par les ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLAI, le croisement entre le critère d'âge et celui des revenus par rapport aux plafonds PLAI n'étant pas possible dans la source de données FILOCOM.

A l'issue de cet atelier, les principes suivants ont été retenus :

- Le classement des communes SRU/DALO en communes très tendues a été maintenu (validé en atelier du 03/06/10);
- Le classement des îles en « zone très tendue » a été validé;
- Le classement dans une même catégorie pour toutes les communes d'un même territoire de délégation a été refusé lorsqu'il conduit à des changements importants de catégorie de tension sans justification technique forte ;
- Les données d'un indicateur peuvent être complétée pour en améliorer la précision, notamment pour les indicateurs relatifs « prix de vente des maisons d'occasions » pour lesquels les informations sont manquantes dans certaines communes. De même, il a été accepté que les délégataires fournissent des « prix du foncier » à la commune alors que cet indicateur était disponible uniquement au canton dans la base de donnée initiale.



5.9 - La Carte synthétique de la tension du marché de l'habitat en Bretagne

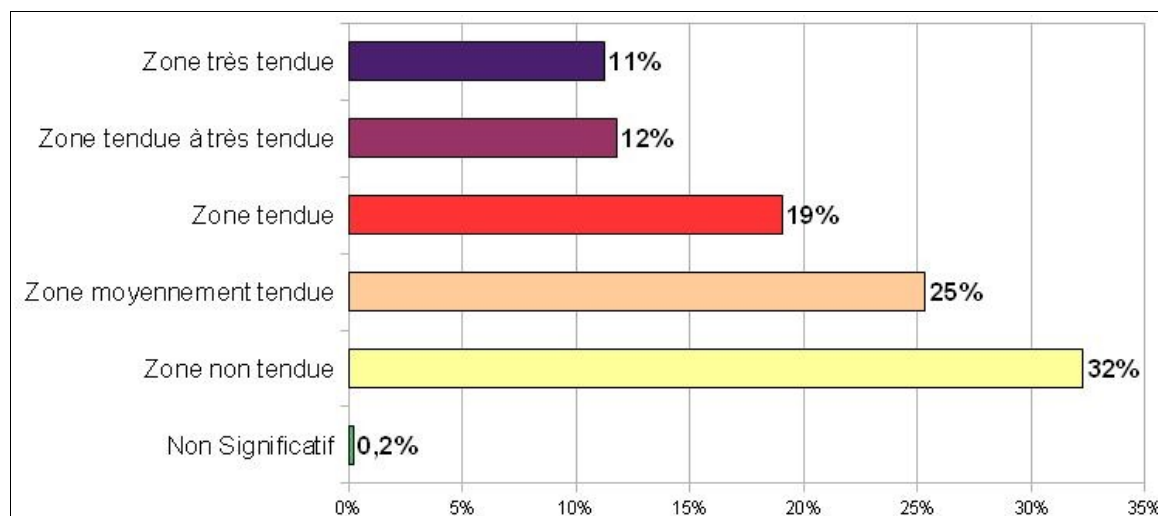
Aboutissement d'un travail collectif, il a été ensuite possible d'élaborer la carte de la tension sur le marché de l'habitat en Bretagne reposant sur une analyse partagée. L'annexe 1 synthétise les ajustements et leurs justifications effectués sur la carte « socle », ayant permis d'aboutir à cette représentation.

Cette dernière carte a été présentée et validée en CRH plénier du 22 novembre 2010 (Cf. document n° 31 et annexe 2).

5.9.1 - Analyse quantitative de la carte de la tension

De manière quantitative, plus de la moitié du territoire (57%) peut être considérée comme permettant aux ménages d'avoir un logement abordable. 42% du territoire doit faire face à une tension du marché de l'habitat, rendant difficile l'accès au logement dans de bonnes conditions pour les ménages. Dans ces 45%, une gradation de la tension peut être faite, en distinguant les 11% du territoire les plus fortement contraints (Cf. document n°28).

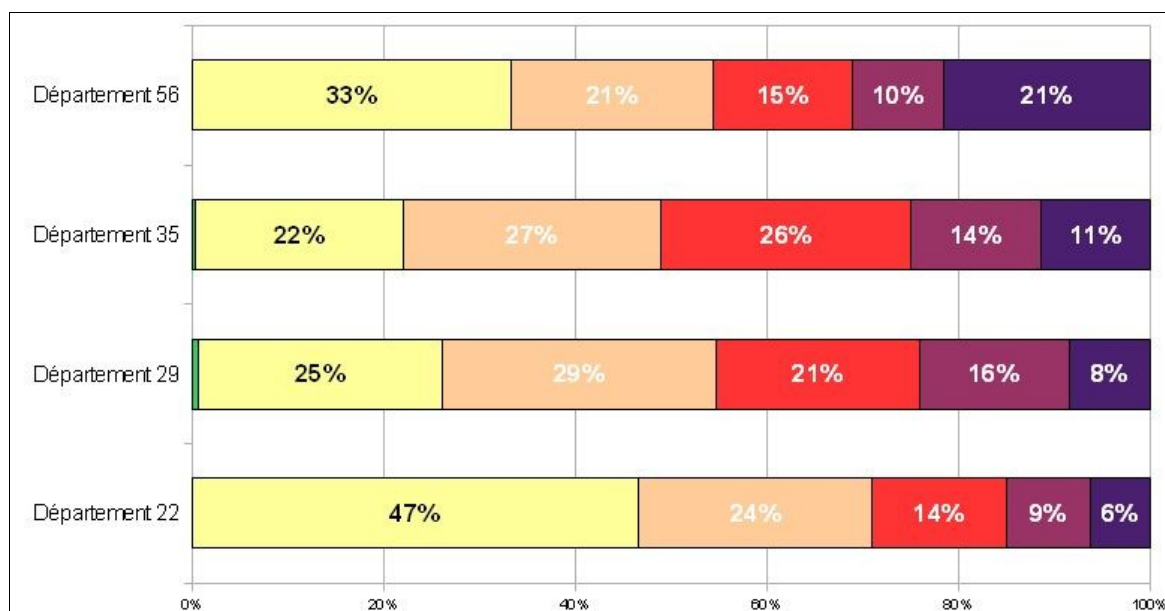
Document n°28 : Taux de communes classées par catégorie de tension



- Les Côtes d'Armor présentent un marché de l'habitat majoritairement peu tendu (71%) ;
- A contrario, l'Ille-et-Vilaine voit la moitié de son territoire tendue (51%), avec une majorité de communes en zones tendues (26%) mais avec seulement 8% des communes en zones très tendues concentrées autour de Rennes ;
- Le Morbihan présente un territoire globalement peu tendu 54% ; pour autant, 24% de son territoire est en zone très tendue car proche du littoral ;
- Enfin, le Finistère présente une répartition assez homogène dans la gradation de la tension de ses territoires.

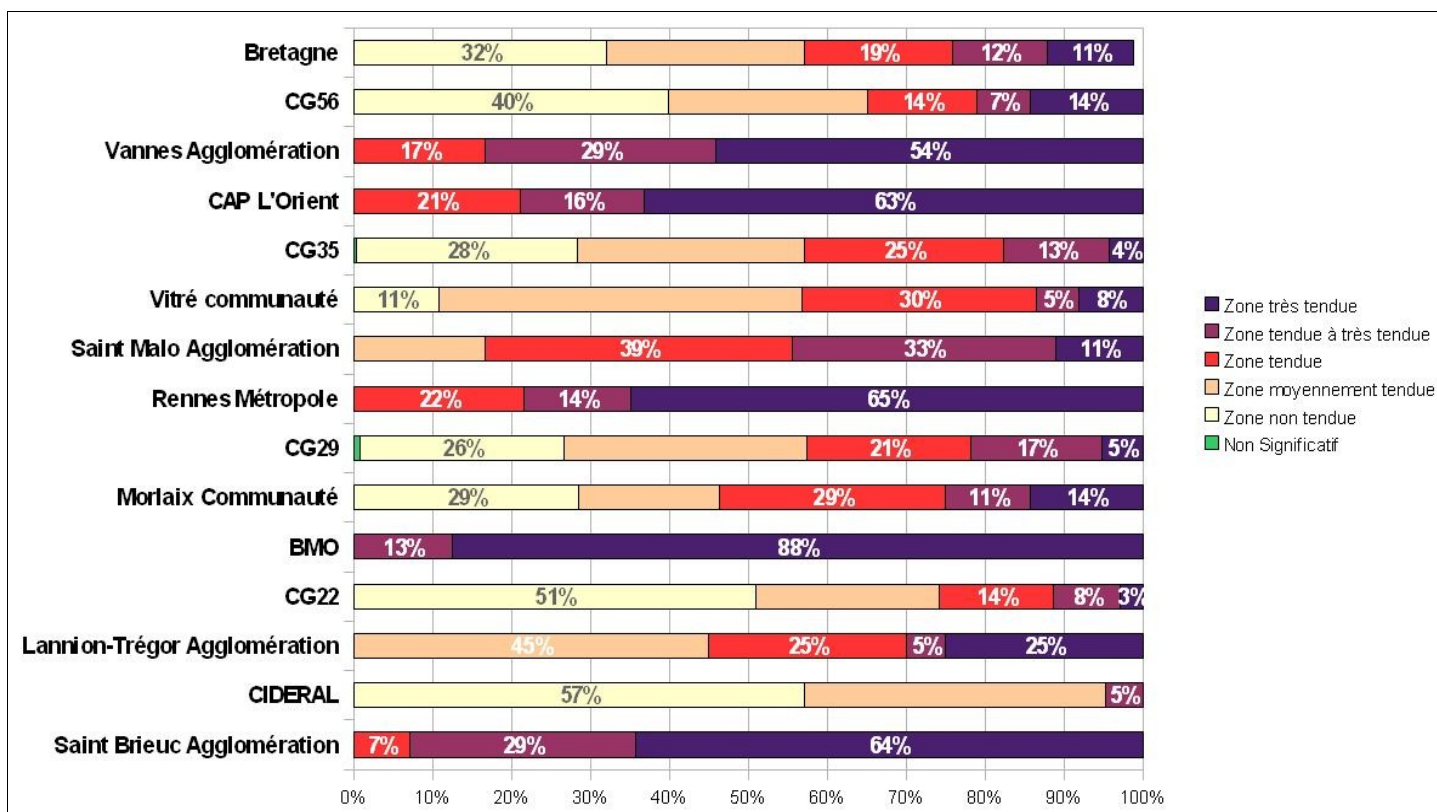
(Cf. document n°29)

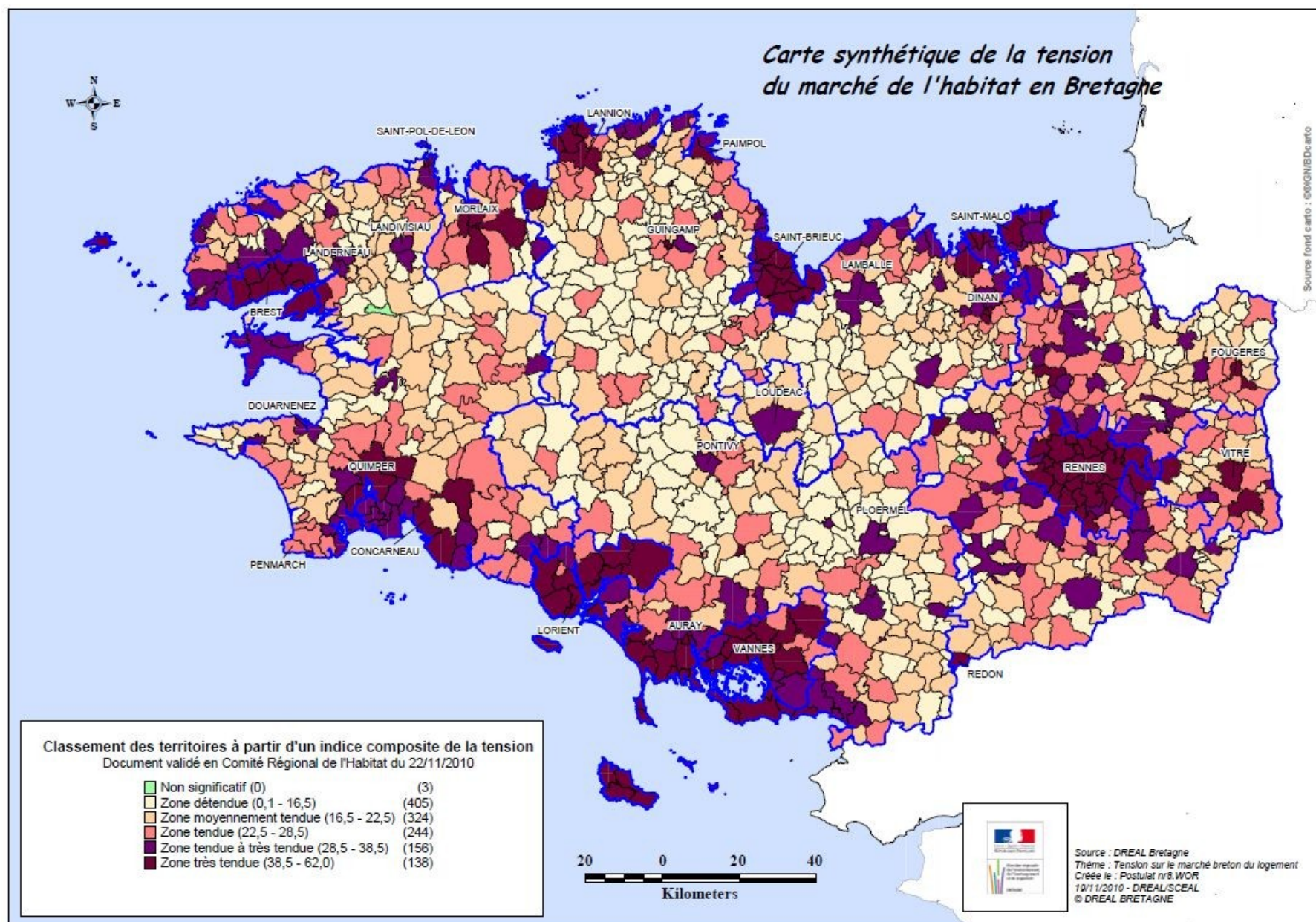
Document n°29 : Taux de communes classées par département et par catégorie de tension



L'analyse de la tension à l'échelle régionale et départementale ne permet cependant pas d'avoir une lecture plus territorialisée de la tension. Cet aspect est plus appréciable en considérant la répartition de la tension sur chaque territoire de délégation des « aides à la Pierre » (Cf. document n°30).

Document n°30 : Taux de communes classées par territoires délégués et par catégorie de tension





5.9.2 - Analyse qualitative de la carte de la tension

De manière qualitative, apparaissent comme tendus :

- Les agglomérations et leur périphérie ainsi que les communes soumises à la loi SRU/DALO ;
- Une majeure partie du littoral :
 - Pour le Finistère, plus particulièrement le Sud-Cornouaille, la Presqu'île de Crozon, littoral du Pays des Abers et du Pays Léonard ;
 - Pour le Morbihan et les Côtes d'Armor, les pôles urbains de la frange littorale et les communes rétro-littorales associées
 - Pour l'Ille-et-Vilaine, la région de Saint-Malo.
- Les villes moyennes et pôles ruraux structurants :
 - Les communes situées le long d'un axe routier structurant ;
 - Les pôles d'emploi et les communes proches disposant de foncier.

Globalement, la tension du marché de l'habitat se diffuse le long des axes routiers structurants et apparaît là où l'urbanité est la plus forte.

6 - Conclusion

Adoptant une méthode d'analyse synthétique comparable à celle employée dans l'élaboration du zonage « SCELLIER », la démarche engagée par la DREAL Bretagne a tenté d'apporter un éclairage argumenté pour un zonage adapté à la réalité bretonne qui tiendrait compte des besoins en logements sociaux. Il s'agissait donc dans un premier temps de définir les zones où les besoins en logement sont les plus élevés en donnant une représentation cartographique de la tension du marché du logement.

Dans un second temps, la DREAL Bretagne va engager une étude pour quantifier ces besoins, au regard notamment des derniers résultats du nouveau recensement de la population.

Tables

Glossaire

A	
ADEUPA	Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest
ADIL	Agence Départementale d'Information sur le Logement
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
C	
CA	Communauté d'Agglomérations
CC	Communauté de Communes
CFF	Crédit Foncier de France
CG	Conseil Général
CINP	Chambre Interdépartementale des Notaires de Paris
CLAMEUR	Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux
CNAB	Confédération Nationale des administrateurs de Biens
CNAF	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CRH	Comité Régional de l'Habitat
CU	Communauté Urbaine
D	
DALO	Droit Au Logement Opposable
DDTM	Direction Départementale du Territoire et de la Mer
E	
ECLN	Enquête sur la commercialisation des logements neufs
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB	Enquête sur le Prix des Terrains à Bâtir
F	
FILOCOM	Fichier du LOGement COMmunal
FNAIM	Fédération Nationale des Agents Immobiliers
G	
GEOKIT	Application constituée d'un ensemble de bases de données statistiques communales sur l'aménagement, l'habitat et son environnement socio-économique
H	
HLM	Habitation à Loyer Modéré
I	
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IRIS	Ilots Regroupés pour l'Information Statistique
M	
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie du Développement Durable et de la Mer
O	
OLAP	Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne
P	
PERVAL	Base de références immobilières du notariat
PLH	Programme Local de l'Habitat
R	
RP	Résidence Principale
S	
SISAL	Système d'Information pour le Suivi des Aides au Logement
SITADEL	Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000)
U	
UCM	Unité de ConsoMmation

Bibliographie

Titre de la publication	Auteur	Année de publication	Lien internet
L'état du mal-logement en France – Rapport annuel 2009	Fondation Abbé Pierre	2010	http://www.fondation-abbe-pierre.fr/publications.php?filtre=publication_rml
La connaissance des marchés locaux de l'habitat	ANAH	2005	http://www.anah.fr/les-publications/les-reperes/vue-detaillee/?tx_oxcsanahpublications_pi1[notice]=5
Méthode d'analyse rapide du fonctionnement des marchés de l'habitat	DGUHC Immobilier & Territoire Conseil	?	
Marchés locaux du logement – Démarche stratégique de la connaissance	DRE Franche-Comté	2002	http://www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr/_affiche_article.php3?id_article=152 http://www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_etude_cle277d51-5.pdf
Connaître les besoins locaux en logement – Guide méthodologique	DHUP/CDC	2004	
L'évaluation des besoins en logements et la répartition de l'offre nouvelle de logements sociaux en France métropolitaine (diaporama)	DGUHC/GTC	2007	
Les besoins en logement social dans la région Poitou-Charente	DRE Poitou Charentes	2003	
Les dynamiques des marchés de l'habitat en Gironde	DREAL Gironde/CODRA	2005 & réactualisation	http://www.aquitaine.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=502
Atlas cartographique du Finistère	CG29		http://www.cg29.fr/Accueil/Liens-image/Atlas-cartographique-du-Finistere/(language)/fre-FR
Site de Benoist APPARU			Benoist Apparu
Sites internet et intranet ministériels dédiés au logement			http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Jean-Louis-Borloo,7-.html http://www.logement.gouv.fr/ http://www.senat.fr/rap/r03-022/r03-0223.html http://intra2.dguhc.i2/index.php3?forcer_lang=true&lang=fr
Sites internet et intranet dédiés aux sources de données	MEEDDM CLAMEUR PERVAL INSEE		http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=6 http://intra2.dguhc.i2/rubrique.php3?id_rubrique=1796 http://www.clameur.fr/lmdcv.htm http://www.perval.fr/ http://www.insee.fr/fr/default.asp http://geokit.application.i2/rubrique.php3?id_rubrique=13
Sites internet dédiés à l'habitat	ARO habitat ADILs ANIL		
Aide méthodologique à la construction d'indices composites pour le développement durable	DRE Bretagne	2007	

Annexes

Annexes

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir
