GRUPE DE TRAVAIL REFORME DES ZONAGES

Un constat partagé

La réforme des zonages s'avère essentielle. Chacun peut constater dans son activité l'inadéquation des zonages à la réalité des territoires et les incohérences et complexités que leur superposition engendre. Le gouvernement annonce une réforme flash (reclassement vers une zone plus tendue pour 200 communes – aujourd'hui 2 316 communes en zone tendue) en attendant une réforme **structurelle** du zonage prévue dans le sillage d'un texte législatif annoncé d'ici la fin de l'année.

Tout nouveau zonage devra être au service d'une politique de l'habitat dans un triple objectif :

- Construire au plus près des besoins « ce qu'il faut, où il faut » et plus généralement adapter l'offre de logements à ces besoins,
- Traiter équitablement tous les territoires et garantir la cohésion sociale ;
- Contribuer à la maîtrise des prix, en intégrant les enjeux en matière de foncier, et des dépenses publiques.

Il n'est pas question ici d'apprécier quel dispositif devrait s'appliquer dans quel territoire, mais bien de proposer une architecture nouvelle permettant d'adapter des dispositifs de soutien, existants ou à venir, au locatif comme à l'accession, à la réalité des besoins, en prenant en compte les disparités et dynamiques territoriales.

Le groupe de travail a fait le choix de se focaliser, à ce stade, sur le zonage ABC

En effet, le zonage « LLS » se décline en :

- un zonage applicable pour les plafonds de loyer et les barèmes APL, dit zonage 123 (défini par l'arrêté du 19 mars 1978) ;
- et un zonage défini par l'arrêté du 29 juillet 1987 qui détermine les plafonds de ressources PLAI, PLUS, PLS et PLS Accession (PLS+11%) et qui comprend 3 zones (Paris et communes limitrophes / reste Île-de-France / autres régions).

Si le groupe de travail converge pour dire qu'il serait opportun de parvenir à une cohérence globale de tous les zonages qui portent sur le logement, dans un souci de pragmatisme, il a décidé de se concentrer sur une architecture-mère permettant de distinguer les territoires par types de marchés du logement. La création de ce nouveau zonage permettra dans un premier temps d'associer à chaque type de marché (identifié par une couleur) l'éligibilité des dispositifs actuellement adossés sur ABC (voire ceux qui viendraient à être créés). Ce nouveau zonage n'interdit pas, au contraire, une réflexion sur l'adaptation des zonages applicable aux LLS, qui viendrait parachever la réforme.

Le zonage ABC, créé en 2003, a été mis en place pour encadrer le dispositif fiscal de soutien au locatif privé intermédiaire Robien. Sa version actuelle, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014 (modifié à la marge en 2019 puis en 2022), répond à cette problématique. Pour mémoire, il croisait l'estimation du besoin en locatif intermédiaire avec des critères de limitation de l'étalement urbain et de niveau de loyers et de prix. Malgré son ancienneté et son ciblage

spécifique, il sert pourtant aujourd'hui de référence pour des dispositifs d'aide au locatif, privé comme social, mais aussi à l'accession à la propriété, pour la détermination de plafonds de loyers, de prix de vente ou encore de ressources. Il se révèle ainsi largement inadapté pour permettre de caractériser les situations territoriales et les besoins d'aujourd'hui.

Le groupe de travail propose une refonte profonde de sa construction, inspirée des récents travaux du SDES pour bâtir une nomenclature plus précise et de créer les conditions d'une plus grande souplesse d'adaptation permettant de prendre en compte les réalités de terrain.

D'un zonage « régulateur » à un zonage « mobilisateur » : pour un zonage qui tienne compte de la diversité des territoires et des besoins

La problématique n'est plus seulement d'encourager le locatif intermédiaire mais de permettre aux communes de diversifier l'offre de logements adaptés aux besoins, tant en matière de typologie que de prix. Le zonage doit devenir un outil de mobilisation en faveur de la construction neuve et de la remise sur le marché de logements obsolètes, morphologiquement ou techniquement et/ou vacants, ceci en vue de l'adaptation de l'offre de logements au contexte local.

Les distinctions « urbain/rural » et « marché tendu/détendu » ne permettent pas de saisir la diversité des besoins à une échelle pertinente, tant en quantité qu'en typologie. Il faut privilégier une approche par les dynamiques locales multi-critères. Si 40% des logements neufs sont construits dans 1% des communes, 40% des communes ne construisent pas. Les situations de marché, le déploiement du ZAN ou encore le malthusianisme de certains élus contribuent à limiter les possibilités de construction.

La nouvelle nomenclature entend mettre en évidence la diversité des besoins locaux :

- en locatif et en accession (social, intermédiaire et libre) ;
- en construction neuve et en préservation du parc ancien : remise à niveau énergétique, réhabilitation plus ou moins lourde, démolition du parc obsolète, changement d'usage.

Dans sa note de juillet 2019 « Une nouvelle grille de lecture des territoires pour le logement, la maille habitat », le SDES propose un classement des territoires à partir de neuf indicateurs aboutissant à la création de six types de marchés du logement. Afin d'aller au-delà des seuls critères de « tension de marché » actuellement utilisés (qui ne suffit pas pour bien distinguer les territoires entre eux), le groupe de travail s'est inspiré de ces travaux dans ses propositions.

Les neuf indicateurs

- 1/ Le prix au m² dans l'ancien rapporté au revenu médian communal, également désigné par « prix relatifs » ou « pouvoir d'achat immobilier » (Sources : Filocom 2015 ; BIEN ; PERVAL 2012) ;
- 2/ Le nombre de personnes par ménage (Source : Insee, RP2014) ;
- 3/ La part des résidences secondaires (Source : Insee, RP2014) ;
- 4/ L'indicateur de jeunesse du parc : part des logements récents (construits après 1975) rapportée à la part des logements anciens (construits avant 1949) (Source : Filocom 2015) ;
- 5/ La part des logements vacants (Source : Insee, RP2014) ;
- 6/ La part de logements sociaux (Source : Filocom 2015) ;
- 7/ La part de logements en situation de sur-occupation (Source : Filocom 2015) ;
- 8/ La durée d'occupation médiane des logements (Source : Filocom 2015) ;
- 9/ Le taux de transactions dans le marché de l'ancien : nombre de transactions rapporté au nombre de logements (Sources : BIEN ; PERVAL 2012).

Le groupe de travail a discuté de l'intérêt de nombreux indicateurs, y compris ceux qui avaient présidé à l'élaboration du zonage ABC. Il en ressort qu'il semble opportun d'utiliser a minima les indicateurs suivants :

Besoins de logements

- **Démographie et les profils sociaux des ménages**
 - Suroccupation/sous-occupation des logements par segment du parc
 - Taux de tension sur LLS
 - Pouvoir d'achat immobilier
 - Taux de transactions dans l'ancien rapporté au nombre de logements

- **Environnement économique**
 - Tensions sur le marché de l'emploi
 - Prix du foncier

De la structure du parc de logements avec le % de :

- LLS
- Statut d'occupation des logements en résidence principale (propriété/locatif privé/locatif social)
- Vacance longue et structurelle des logements
- Logements récents/anciens
- Résidences secondaires

Ces données existent toutes (Insee, Sdes, Dares, Sne, Lovac etc...). Des simulations peuvent donc être réalisées afin de déterminer précisément les périodes couvertes pour les évolutions et la méthodologie d'exploitation des données brutes (bases sources et indicateurs).

Les EPCI seraient classés dans une catégorie/couleur. Le groupe de travail ne préjuge pas du nombre de catégories identifiables (l'actuel zonage ABC en compte 5, le SDES en distingue 6). Le classement par couleurs adopté par le SDES paraît pertinent, puisqu'il permet de s'affranchir des règles applicables au système antérieur. Pour chaque catégorie/couleur seraient définis des dispositifs applicables dans la zone ainsi que des plafonds de prix de vente et de ressources des ménages éligibles. Ceci permettra d'améliorer la cohérence des plafonds applicables à l'ensemble des dispositifs, pour tendre vers un véritable continuum d'offre diversifiée.

Dans chaque EPCI, toutes les communes seraient considérées comme appartenant à la même « couleur ». Cela éviterait que des communes limitrophes soient traitées différemment alors qu'elles appartiennent à la même unité urbaine et où à la même intercommunalité¹.

En revanche, il est évident que les communes sont très disparates au sein d'un même EPCI, c'est pourquoi la proposition du groupe de travail est d'introduire des possibilités d'adaptations infra-territoriales, en se basant sur d'autres données appréciables localement.

Marge d'adaptation locale

D'abord, des adaptations spécifiques devraient être octroyées aux collectivités délégataires de compétence et autorité organisatrice de l'habitat (AOH) quand elles existent. Ces attributions spécifiques seraient précisées pour chaque dispositif dans le cadre du PLH.

Mais ce ne serait pas la seule possibilité d'adaptation.

Au sein de chaque EPCI, les communes pourraient prétendre à des facultés d'adaptations spécifiques, appréciées à l'aune de leur situation particulière au regard de critères tenant à l'environnement spécifiquement local :

- Opportunités d'accès aux transports en commun pour les trajets domicile/travail, lutte contre l'étalement urbain ;
- présence / absence d'équipements structurants, d'aménités naturelles
- présence de programmes nationaux ou locaux en cours (Petites villes de demain, Action cœur de ville, territoires de réindustrialisation...)
- enjeux spécifiques liés à la nature de la population du territoire : pôles étudiants, part de la population des seniors, des saisonniers, etc.
- enjeux spécifiques à l'égard de l'emploi : prévision d'accueil d'un nombre important de salariés consécutif à l'arrivée/extension d'une usine par exemple.

Le groupe de travail propose que la liste de ces critères ne soit pas limitative et qu'ils soient appréciés par le CRHH. En effet, les communes doivent pouvoir faire valoir des situations spécifiques qui ne peuvent pas être définies a priori.

Ce sont les élus locaux qui déterminent les types de logements qui sont le plus à même de produire les effets recherchés sur leur commune et dans certains quartiers. Ils traduisent ces orientations dans leurs PLH. Ces orientations ne sauraient pas rester plus longtemps ignorées de toute logique de zonage.

En obtenant la qualification « + », une commune qualifiée, quelle que soit la couleur de son EPCI, pourrait :

¹ Les cartes disponibles sur le site du SDES (http://dataviz.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/maillage_habitat/) permettent d'avoir un aperçu assez éclairant du classement qui résulterait, pour chaque EPCI, de l'application des indicateurs proposés par le SDES. L'exercice devrait donc être reproductible.

- obtenir le droit de déployer un ou plusieurs dispositifs non prévus dans sa couleur
- déroger aux plafonds fixés pour les dispositifs prévus pour sa couleur de zone, dans une limite de l'ordre de 15% après accord du CRHH.

Sur le plan des procédures, le CRHH proposerait, en concertation avec les maires concernés, une liste de communes pouvant prétendre à la qualification « + » et les attributions qui leur seraient octroyées. Cette liste serait débattue tous les ans en séance du CRHH, pour en maîtriser les conséquences financières. Toute commune aurait aussi la possibilité de demander sa qualification « + » et d'en défendre le bienfondé devant le CRHH.

Une commune pourrait demander sa qualification « + » pour l'ensemble de la commune, ou un ou plusieurs quartiers (intéressant pour les grandes villes où les disparités sont fortes d'un quartier à un autre ou pour les secteurs en ORT).

L'enjeu de cette nouvelle architecture est de laisser aux territoires une certaine forme de souplesse dans l'approche et dans la définition des politiques locales de l'habitat, à partir d'un cadre national redéfini par l'Etat (notamment en maintenant un continuum et une hiérarchisation des différents plafonds de ressources entre eux), sur la base de critères objectivables au niveau national.

Révision du classement des EPCI et de la qualification + des communes

L'inadaptation des zonages est largement imputable à son caractère figé. Proposer une nouvelle nomenclature sans prévoir les conditions de sa révision pourrait aboutir dans 10 ans aux mêmes incohérences territoriales qu'aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle le groupe de travail propose une révision « en dynamique » du classement des EPCI tous les 5 ans au plus.

Pour éviter les effets consécutifs à un changement de catégorie, le projet de décret de classement des EPCI serait soumis à concertation 6 mois avant sa publication. Les EPCI auraient la possibilité de plaider leur maintien dans la catégorie antérieure devant le CRHH, avant publication du décret au premier janvier de l'année suivante.

Débat local et droit de recours

1/ C'est le CRHH qui s'empare a priori du sujet pour définir les communes qui pourraient se voir attribuer la qualification « + »

2/ Certaines communes peuvent exprimer des besoins ponctuels (en cas d'installation d'une grande usine par exemple) ou bénéficier d'une situation spécifique au regard du marché immobilier (en cas de desserte par une gare TER par exemple). Dans ces cas-là elle pourrait faire valoir ses arguments devant le CRHH pour passer en zone « + » pour tout ou partie de son territoire.

Par ailleurs, dans une période de 2 mois après la publication du décret de zonage, tout EPCI pourrait demander le changement de catégorie devant une commission nationale qui fonctionnerait un peu comme la Commission Nationale d'Aménagement Commercial.

Conclusion

Cette nouvelle nomenclature Territoires/Communes + :

- Propose le classement de chaque EPCI dans une catégorie de couleur, en fonction de l'application à son échelle des indicateurs choisis, une marge d'adaptation des AOH et la faculté pour les communes de se distinguer au sein de leur EPCI par la mention supplémentaire « + » permettant de caractériser les communes à besoins spécifiques.
- Est basée sur le besoin en logements et la structure du parc, elle concerne tous les territoires
- Est mieux adaptée à la diversité des territoires et permet de ménager des marges de manœuvre pour les élus locaux
- Prend en compte la densité des centres urbains dans leur environnement
- Est révisable, y compris temporairement pour des besoins spécifiques, et peut donner lieu à des recours.

Autant de principes unanimement plébiscités par le groupe de travail.