



# Observatoire *de l'Habitat*

2016

**FOCUS**

**L'IMPACT DU ZONAGE SUR LES  
DYNAMIQUES TERRITORIALES**



Ce document a été réalisé par le cabinet Eohs. Il a été piloté par Villes de France, avec l'appui de l'Union sociale pour l'habitat et le Groupe Caisse des Dépôts.





# Observatoire *de l'Habitat*

**2016**

**FOCUS**

**L'IMPACT DU ZONAGE SUR LES  
DYNAMIQUES TERRITORIALES**

<b>1. Principaux enseignements</b>	<b>4</b>
<b>2. Les éléments de cadrage</b>	<b>7</b>
<b>3. Les caractéristiques des villes selon le zonage</b>	<b>8</b>
<b>4. La dynamique des territoires</b>	<b>9</b>
<b>5. Quelques éléments sur le profil de la population</b>	<b>17</b>
<b>6. En guise de conclusion</b>	<b>20</b>
<b>7. La liste des sources de données mobilisées</b>	<b>22</b>

La croissance démographique des villes étudiées dans le cadre de l'Observatoire, plus faible qu'à l'échelle nationale, s'observe principalement dans les zones les plus tendues (zone A, A bis et zone 1). Si toutes les zones sont touchées par un déficit migratoire, seules les communes des zones tendues voient ce déficit compensé par un solde naturel assez important pour afficher une croissance démographique. Globalement, l'ensemble des acteurs interrogés jugent positivement le classement des villes par zonage, même si certains regrettent une exclusion des dispositifs, accentuant d'autant plus le processus de décroissance sur leur territoire. Par ailleurs, ils s'accordent tous sur le fait qu'un dispositif fiscal ne peut à lui seul rendre une croissance démographique positive, qu'elle est fortement liée à la dynamique économique des territoires.

Entre 2008 et 2012, ce sont près de 390 000 logements qui ont été construits dans les villes étudiées dont la plus grande part dans les villes des zones B1 et 2. Avec 40% de la production de l'offre nouvelle, l'indice de construction sur ces communes est le plus élevé<sup>1</sup>. Cette dynamique plus importante que dans les zones A, A bis et 1 est due probablement à une moindre pression sur le foncier et donc à une plus grande capacité d'équilibrer les opérations dans ces zones un peu moins tendues. Alors que la part des constructions est marginale dans la zone C, les constructions se répartissent de façon identique entre zones 1 et 3. Si les besoins en logement et les incitations fiscales expliquent en partie ces résultats, les élus et les acteurs rencontrés mettent en avant l'action politique dont les documents de planification et d'urbanisme comme facteurs impactant avant tout la construction.

Parmi les constructions nouvelles, la tendance est au renforcement de l'offre en collectif, hormis dans la zone C, en lien avec une logique d'optimisation du foncier en zones tendues et une difficulté à lutter contre l'étalement urbain à mesure que la tension du territoire diminue.

Alors que la pression de la demande en logement locatif social est près de deux fois supérieure dans les villes situées en zone tendue, le développement de l'offre locative sociale est

globalement comparable entre les zones A, A bis et la zone B1. Cette situation illustre là encore, la plus grande difficulté à produire du logement aidé en zone tendue, en lien notamment avec le coût du foncier. La plus grande proportion des logements sont financés en PLUS, hormis dans les villes de la zone C, marquées par l'offre importante en structures spécifiques pour personnes âgées financées en PLS et dans les villes de la zone 1, caractérisées par une offre en PLS à destination des ménages intermédiaires. Sur ces communes, le développement de cette offre intermédiaire répond à un réel besoin compte tenu des écarts de loyers très importants entre le parc locatif privé et le parc locatif social (près du double).

Il faut enfin souligner que, globalement, le financement des logements en PLAI à destination des ménages aux ressources les plus faibles représente un quart de l'offre nouvelle, quel que soit le zonage (jusqu'à 28% en zone B2).

Si le niveau de la vacance dans les villes étudiées, d'un peu plus de 7%, est comparable à la moyenne nationale, il varie fortement en fonction du zonage, illustrant là encore la tension du marché. Faible dans les villes situées en secteur tendu (5%), la vacance est nettement plus élevée pour les communes de la zone C (10%). De la même façon, la vacance augmente faiblement en zone A ou 1 et nettement plus en zone C. L'enjeu pour ces communes en zone moins tendue est bien de maîtriser le développement de l'offre nouvelle et de reconquérir un parc existant devenu au fil des ans moins attractif, via des opérations d'amélioration de l'habitat.

Pour conclure, on peut donc poser que le zonage est un des outils permettant de faciliter le développement de l'offre dans les secteurs le nécessitant mais qu'il doit s'accompagner d'une réelle stratégie en matière de planification et d'urbanisation, développée par les EPCI et leurs communes. L'intervention sur l'habitat ne peut apporter de résultats probants, notamment en matière de dynamique démographique, qu'à partir du moment où elle s'inscrit dans une approche plus globale en lien avec le développement économique des territoires.

1 - Indice de construction : volume de logements produits sur une période rapporté au nombre d'habitants recensés en début de période

## LES ÉLÉMENTS DE CADRAGE

### Le contexte de l'Observatoire de l'Habitat

L'Observatoire de l'Habitat des Villes de France se situe dans le prolongement de l'étude qui a abouti à la parution en 2013 de la publication « Les villes moyennes et l'habitat, portrait de territoire et stratégies habitat ». Ce travail réalisé sur près de 190 villes moyennes et leurs intercommunalités avait alors pour ambition de dresser un état des lieux et de proposer un certain nombre de préconisations sur la question de l'habitat. L'objectif était également de préfigurer la construction d'un Observatoire, conçu comme un outil d'aide à la décision pour toutes les questions d'aménagement du territoire.

Villes de France, associée au groupe Caisse des Dépôts et l'Union sociale pour l'habitat s'est donc engagée dans la mise en place d'un Observatoire de l'Habitat en s'appuyant sur les données qui avaient été mobilisées dans le cadre de l'étude de 2013, données qui portent sur l'ensemble des communes et qui font l'objet d'une actualisation régulière.

### Le contenu de l'Observatoire

Parallèlement à la production d'une analyse sur l'essentiel des données en lien avec les questions de l'habitat et des habitants, Villes de France et ses partenaires ont souhaité produire des « focus » selon les questions d'actualité ou des problématiques rencontrées par les communes. L'objectif de ces focus est d'interroger les données collectées dans le cadre de l'Observatoire en les complétant notamment par des éléments plus qualitatifs, mais également par la vision de professionnels concernés par les questions abordées.

Le premier focus porte sur l'impact des zonages sur le fonctionnement et les dynamiques des villes observées. L'objectif est de procéder à l'analyse de la situation des villes selon leur classement par zone (A et A bis, B1, B2, C et 1, 2, 3).

Statut des EPCI observés	Nombre EPCI étudiés	en %	Population des EPCI étudiés	en %
Communautés de communes	65	24%	2 825 257	11%
Communautés d'agglomération	198	73%	32 055 177	88%
Communautés urbaines	7	3%	986 977	4%
SAE	2	1%	194 896	1%
<b>Total</b>	<b>272</b>	<b>100%</b>	<b>38 117 307</b>	<b>100%</b>

### Les territoires concernés, la méthode d'analyse

L'Observatoire de l'Habitat des Villes de France intègre **528 communes**, réparties sur 272 Etablissements Public de Coopération Intercommunale. Les 14 villes-centre appartenant aux métropoles (hors Paris non observée) ont été exclues de l'analyse mais leur situation est donnée à titre de comparaison. Ensemble, ces 528 villes regroupent près de 18,3 millions d'habitants, soit environ 30% de la population et des résidences principales de France métropolitaine au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Près des ¾ des villes sont rattachées à des Communautés d'agglomération qui représentent l'essentiel de la population des intercommunalités étudiées.

### Les sources de données mobilisées

Les données exploitées pour ce focus sont extraites des sources mobilisées pour l'Observatoire de l'Habitat. Parmi les principales données on peut citer :

- **Insee** 2006 et 2011, **Filocom** 2005 et 2013 ;
- **Répertoire sur le Parc Locatif Social** (RPLS) 2014 et de l'Enquête sur le Parc Locatif Social (EPLS) 2005 ;
- **Fichier CAF** en 2013, part des bénéficiaires des minima sociaux et allocataires ;
- **CLAMEUR**, loyers dans le parc privé en 2011 (uniquement sur les 189 communes et 176 EPCI) et 2013 ;
- **Sites immobiliers**, loyers dans le parc privé et prix de vente des biens immobiliers en 2012 (uniquement sur les 189 communes et 176 EPCI) et 2014 ;
- **Système National d'Enregistrement** (SNE) de la demande de logement social ;
- **SISAL**, données relatives au financement des logements sociaux (nature et type de public) sur la période 2006-2011 (uniquement sur les 189 communes et 176 EPCI) et sur la période 2012-2013 ;
- **Sit@del2**, données relatives au nombre de logements mis en chantier pour la période 2008/2012.

## Des données qualitatives pour enrichir le matériau statistique

Les données quantitatives ont été enrichies par des entretiens qualitatifs. Les personnes interviewées sont soit des élus soit des acteurs de l'habitat :

- **Benoist Apparu**, ancien ministre, il est actuellement député -maire de Châlons-en-Champagne (Marne), commune située en zones B2 et 3 ;
- **Pierre Méhaignerie**, ancien ministre, maire de Vitré (Ille-et-Vilaine), commune située en zones C et 3, et président de Vitré Communauté ;
- **David Marti**, maire du Creusot (Saône-et-Loire), commune située en zones C et 2, et président de la Communauté urbaine Creusot-Montceau ;
- **Véronique Bleas Moncorps**, présidente du Groupe SACIB, promoteur immobilier et lotisseur sur la Côte d'Emeraude en Bretagne ;
- **Phillipe Jossé**, directeur général logement France de Cogedim, société de promotion immobilière ;
- **Dominique Hoorens**, directeur des études économiques et financières à l'Union sociale pour l'habitat.

## Zonage ABC

### Définitions et références juridiques

Le **zonage dit ABC** est actuellement régi par l'article 4. 304-1 du Code de la Construction et de l'Habitation et l'arrêté du 1<sup>er</sup> août 2014 pour son application.

Créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien », ce zonage établit **5 zones géographiques en fonction du déséquilibre local entre l'offre et la demande en logement sur le marché privé**. Déjà révisé en 2006 et 2009, le zonage en vigueur est entré en application le 1<sup>er</sup> octobre 2014. Cette dernière révision a déclassé 670 communes en zone B1 ou B2 (aucune en C) tandis qu'elle a reclassé 1 180 communes. S'appuyant sur des critères statistiques liés aux dynamiques territoriales tels que la démographie, le zonage prend également en compte la tension des marchés locaux de l'habitat et les niveaux de loyers et de prix. **Cinq zones** sont ainsi créées au niveau national, de la plus tendue à la plus détendue :

- **Zone A bis** : comprend Paris et 76 communes des départements des Yvelines, Hauts de-Seine, Seine-St-Denis, Val-de-Marne et du Val-d'Oise ;
- **Zone A** : agglomération de Paris (dont zone A bis), Côte d'Azur, partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés ;
- **Zone B1** : comprend certaines grandes agglomérations dont les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone A bis ou A, quelques villes chères, les départements d'Outre-Mer ;
- **Zone B2** : villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zone A bis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées

en zones A ou B1 ;

- **Zone C** : le reste du territoire.

Permettant d'identifier les zones tendues, le zonage est utilisé pour moduler les dispositifs financiers d'aide, déterminant l'éligibilité des territoires ou modulant leurs paramètres. Il s'agit des :

- **Dispositif d'investissement locatif pour les particuliers** : plafonds de loyers et de ressources pour les locataires ;
- **Dispositif d'investissement locatif pour les investisseurs institutionnels** : taux de TVA réduit à 10% en zones A et B1 ;
- **Dispositif d'investissement locatif dans les logements anciens nécessitant des travaux de rénovation « Borloo ancien »** : plafonds de loyers et de ressources pour les locataires ;
- **Prêt à Taux Zéro (PTZ)** : plafonds de ressources, tranches, quotités et plafonds d'opération ;
- **Prêt social de Location-Accession (PSLA)** : plafonds de ressources, de loyers et de prix ;
- **Prêts conventionnés** : plafonds de ressources ;
- **Logement social** : plafonds de ressources et plafonds de loyer du Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) et plafonds de loyer du Prêt Locatif Social (PLS) ;
- **Taxe sur les loyers élevés** des logements de petite surface en zone A ;
- **Mobilisation du foncier public**.

## Zonage 123

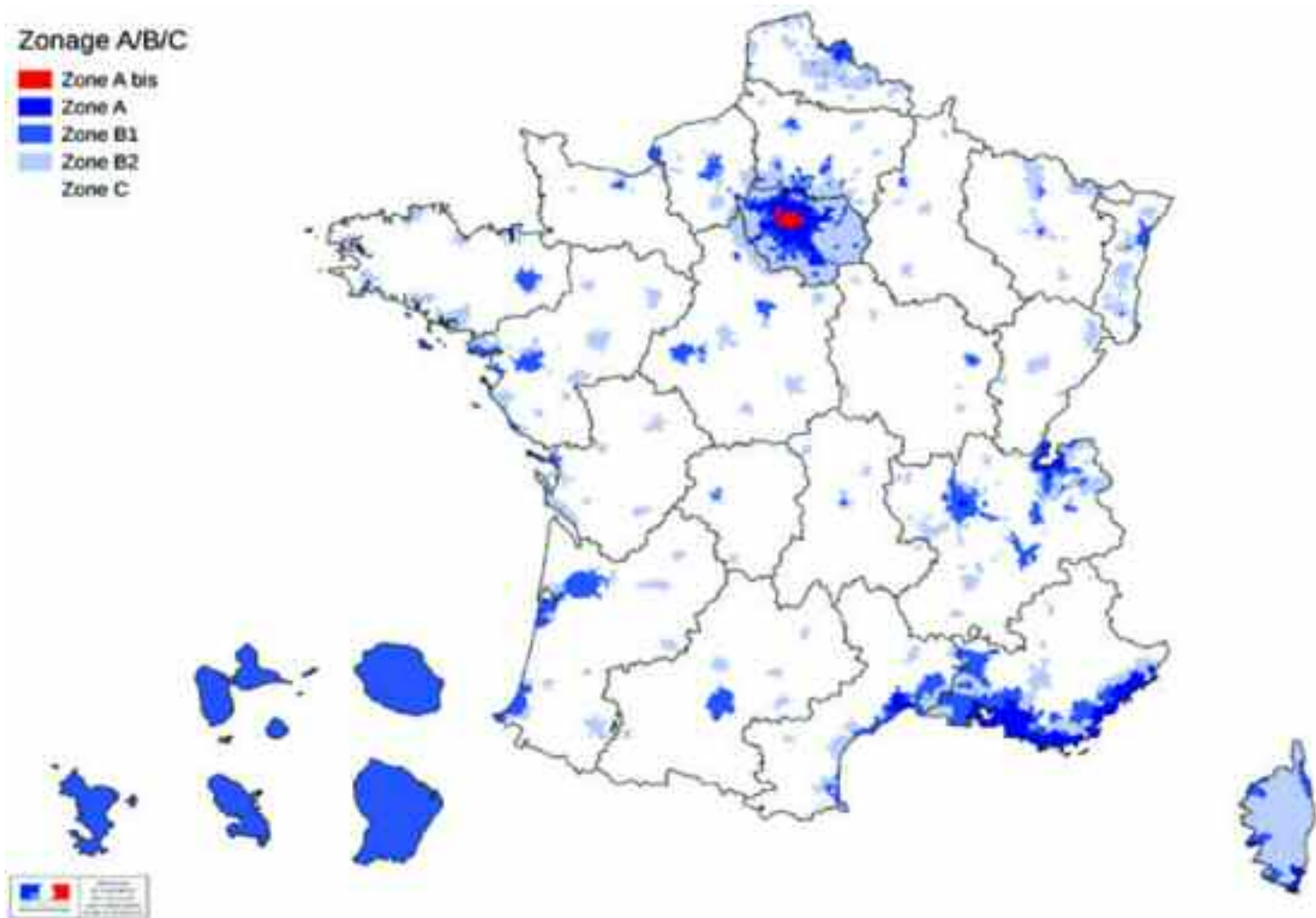
Quant au **zonage dit 123**, il est régi par l'article 2 terdecies de l'annexe III au Code général des impôts et relatif au classement des communes par zones et mis en application par l'arrêté du 17 mars 1978. Ce zonage initialement créé en 1978 **permet de moduler l'Allocation Logement (AL) et l'Aide Personnalisée au Logement (APL) et de fixer les plafonds de loyers des logements PLUS et PLAI pour tenir compte des écarts entre les loyers de marché et les revenus des ménages**. Sa dernière révision date de 2005 et n'a concerné qu'une partie très restreinte du territoire. Peu révisé pour des raisons budgétaires, il est important de noter que ce zonage n'est pas utilisé dans la programmation territoriale des nouveaux logements sociaux.

Le territoire national est divisé en quatre zones :

- **Zone 1 bis** : Paris et communes limitrophes ;
- **Zone 1** : agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de l'Île-de-France ;
- **Zone 2** : Île-de-France hors Zones 1 et 1 bis, agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, zones d'urbanisation et villes nouvelles hors Île-de-France, îles non reliées au continent, cantons du département de l'Oise ;
- **Zone 3** : Communes situées en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer qui ne sont pas comprises dans les zones 1 bis, 1 ou 2.

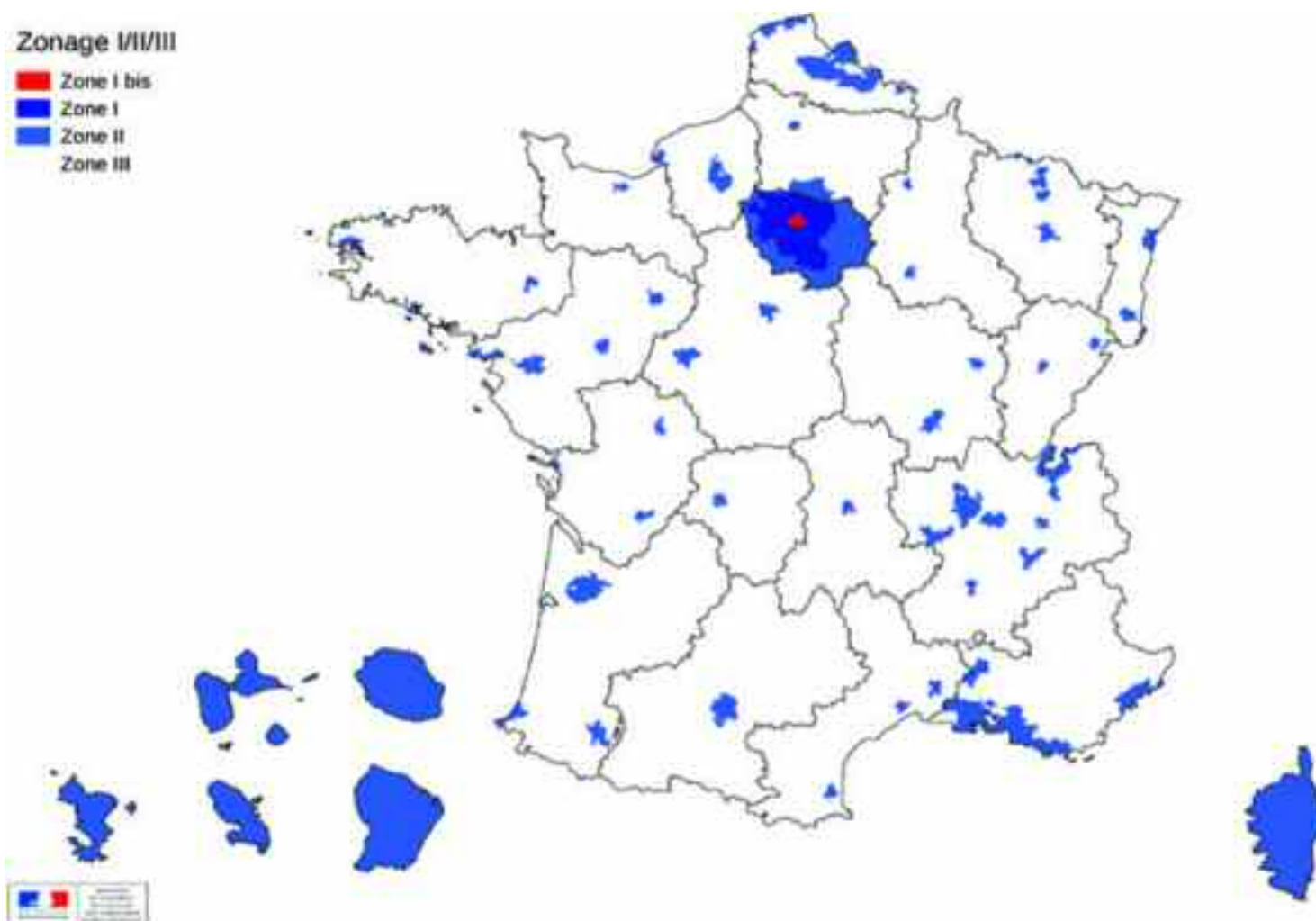
### Zonage A/B/C

- Zone A bis
- Zone A
- Zone B1
- Zone B2
- Zone C



### Zonage I/II/III

- Zone I bis
- Zone I
- Zone II
- Zone III



## LES CARACTÉRISTIQUES DES VILLES SELON LE ZONAGE

### La répartition des villes par type de zonage

Environ 4 villes sur 10 sont situées en zones très tendues A bis et A, la moitié d'entre elles sont situées en zones B1 et B2 tandis que la zone la plus détendue (C) ne regroupe que 8% des villes étudiées.

Zonage des villes observées	Nombre de villes étudiées	en %	Population des zonages étudiés	en %
A et Abis	206	39%	6 955 502	38%
B1	157	30%	5 969 908	33%
B2	124	23%	4 573 725	25%
C	41	8%	790 298	4%
<b>Total</b>	<b>528</b>	<b>100%</b>	<b>18 289 433</b>	<b>100%</b>

Les villes situées en zone 2 sont les plus représentées avec 40% des villes étudiées et près de la moitié de la population. Si les villes des zones 1 et 3 représentent chacune 30% du nombre total des villes, les poids des villes de la zone 1 en termes de population est plus important.

Zonage des villes observées	Nombre de villes	en %	Population	en %
1	161	30%	5 743 586	29%
2	211	40%	8 609 530	47%
3	156	30%	4 436 317	24%
<b>Total</b>	<b>528</b>	<b>100%</b>	<b>18 289 433</b>	<b>100%</b>

### Le croisement entre type de zonage, entre zonage et taille des communes

Toutes les communes situées en zone 1 sont également classées en zones A et A bis. En revanche, on peut noter que parmi les 206 villes classées en zone A, 45 (20%) sont classées en zone 2 ou 3 (4 communes seulement).

C'est bien sur les communes en zone B que les différences sont les plus notables : sur 157 communes classées en B1, 132 sont en zone 2 (85%) alors que parmi les 124 communes en B2, 88 (70%) sont en zone 3.

en nb communes	A et Abis	B1	B2	C	Total
1	161	0	0	0	161
2	41	132	36	7	211
3	4	25	88	39	156
<b>Total</b>	<b>206</b>	<b>157</b>	<b>124</b>	<b>41</b>	<b>528</b>

Le croisement entre la taille des villes et leur zonage permet de montrer qu'effectivement, la très grande majorité des communes situées en zone C sont de petite taille. Il indique également que la majorité des communes en zone tendue comptent entre 20 000 et 40 000 habitants et que près d'un quart sont de « petites communes ».

% en colonne	A et Abis	B1	B2	C	Total
< 20 000 hab.	24%	34%	28%	6%	31%
20 à 40 000 hab.	27%	10%	38%	34%	44%
40 à 60 000 hab.	16%	11%	23%	0%	15%
> 60 000 hab.	8%	14%	11%	0%	10%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>



## LA DYNAMIQUE DES TERRITOIRES

### La croissance démographique uniquement en zone A

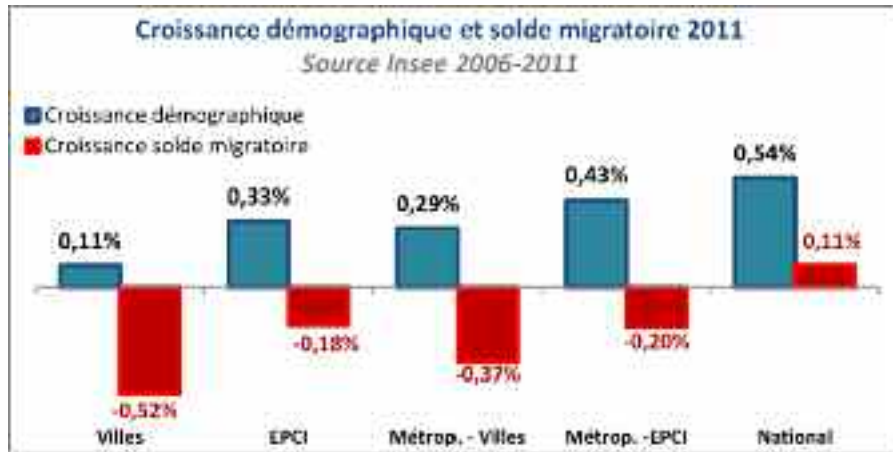
La croissance démographique de l'ensemble des villes-centres étudiées est plus faible qu'à l'échelle nationale ou de leurs EPCI de rattachement, en raison d'un déficit migratoire plus important.

Au global, la croissance est positive dans les seules zones A et B1, bien que des villes situées dans d'autres zones puissent également afficher une croissance positive. Entre 2006 et 2011, on compte plus de 150 000 habitants supplémentaires sur ces communes de la zone A. Cette dynamique démographique est

uniquement liée à la croissance naturelle (solde décès/naissance), le solde migratoire étant négatif. Cette situation peut illustrer le **phénomène de périurbanisation** observé à l'échelle nationale.

Les villes des zones B1 et B2 ont un solde migratoire négatif identique. Ce solde naturel compense la perte de population en zone B1 (gain de 5 000 habitants) mais pas dans les villes en zone B2 qui connaissent donc une déprise démographique (perte de 44 000 habitants).

En moyenne, le « repli » des communes situées en zone C se confirme avec une diminution de la population d'environ 0,7% par an entre 2006 et 2011 sur l'ensemble de la zone, soit une perte de plus de 28 000 habitants sur la période.



Les élus et acteurs interviewés s'accordent sur le fait qu'un territoire en zone détendue ne peut retrouver une croissance démographique uniquement grâce aux dispositifs fiscaux liés à l'investissement immobilier, qu'il s'agisse de logements relevant du domaine privé ou public. Ils relient en effet la tension du territoire à son attractivité, notamment en termes d'emploi. Mais certains élus indiquent toutefois que le fait d'être privé de ces incitations impacte d'autant plus négativement les territoires en déficit de croissance démographique.

**B. Apparu :** « Nous avons très peu d'investissement locatif sur notre territoire car il n'y a pas de marché dans l'EPCI qui est en décroissance démographique. La rareté des investissements est due à la faible tension du marché »

**D. Marti :** « Nous avons le sentiment qu'on ne nous donne pas les moyens pour limiter ou inverser la courbe de la décroissance démographique. Le fait de ne pas bénéficier des dispositifs fiscaux permettant l'investissement locatif privé rend les choses compliquées »

### Une dynamique de construction qui se retrouve sur les villes en B1

L'indice de construction<sup>2</sup>, utilisé afin d'appréhender la dynamique de construction des villes sans que leur taille n'interfère, est **plus faible dans les villes étudiées par rapport à celui de la France métropolitaine et des métropoles, mais très proche de leurs EPCI d'appartenance.**

Entre 2008 et 2012, **près de 390 000 logements ont été construits sur les villes dont 40% sur les villes situées en zone B1** (soit près de 158 000 logements). Avec un indice de construction de plus de 5 logements pour 1 000

habitants, les villes de ce secteur sont les plus dynamiques. On peut observer le net décalage entre villes du secteur B1 et B2, les villes classées en B2 ne produisant qu'un peu plus d'un cinquième des logements pour un indice inférieur à 4.

Même si les communes de la zone A produisent plus d'un tiers des logements, l'indice de construction est inférieur à celui de la zone B2. Le coût de la production des logements sur ces villes doit expliquer ce faible niveau au cours de cette période.

Avec moins de 11 000 logements mis en chantier, la production des villes situées en zone C ne représente que 3% des constructions entre 2008 et 2012.



On retrouve cette dynamique sur les villes situées en zone 2 de façon encore plus prononcée puisque plus de la moitié de la construction de logements se situe sur cette zone. En effet, les villes situées sur les deux autres zones concentrent chacune à peine un quart de la production nouvelle.



<sup>2</sup> - Nombre de logements mis en chantier par an, hors résidences, rapporté au nombre d'habitants.

L'ensemble des acteurs interviewés s'accorde sur le fait que le **système du zonage ABC est plutôt un « bon » dispositif**, à quelques exceptions près, car il reflète de façon juste la tension des territoires en matière de logement.

**B. Apparu :** « Dans les derniers dispositifs, qu'il s'agisse du Scellier, du Duflot ou encore du Pinel, les zonages sont à quelques exceptions près cohérents, contrairement au De Robien. [...] Aujourd'hui nous avons intégré le concept de zones à besoin. Les autres zones sont à risque pour les investisseurs. En ce sens, le marché est beaucoup plus mûr qu'auparavant : on ne construit plus où ce n'est pas nécessaire »

**P. Jossé :** « Les décisions prises depuis deux ans en termes de zonage sont pertinentes car le classement des communes par zones correspond globalement bien à la réalité. Ce zonage permet aussi de rationaliser et de recentrer la production où elle est nécessaire »

**D. Hoorens :** « Lorsque des collectivités estiment « injuste » d'être classées en zone détendue, il faudrait se poser la question de savoir pourquoi ne financent elles pas le logement sur leur territoire, notamment le logement social, si la tension est à ce point forte »

L'importance des constructions en zone B1 et son écart avec la zone B2 mais également la zone C est liée à plusieurs facteurs d'après les acteurs interrogés. Un des facteurs mis en avant est celui du **risque pour l'investisseur**, moins important en zone B1 : la zone étant plus étendue, la probabilité de louer le bien est plus élevée et de fait, les acteurs bancaires seraient davantage enclins à accorder des prêts aux investisseurs dans ces zones-là.

**V. Bléas Moncorps :** « En zone B1, la reprise est importante, notamment due à un effet de report entre zones : lorsqu'une zone B2 est située proche d'une zone B1, les investissements se font, en très grande majorité, dans la zone la plus tendue, considérant que le risque locatif est moins élevé. Les acteurs bancaires portent un regard accru au zonage dans le cadre de l'octroi des crédits. En parallèle d'une demande plus forte dans les zones B1, on constate un manque d'offre de produits à vendre par rapport à la demande. Ce risque de sous-production vient notamment de la longueur des procédures nécessaires à la modification ou à la révision des documents d'urbanisme et des contentieux portant sur les autorisations d'urbanisme en forte augmentation depuis quelques années »

**P. Méhaignerie :** « Les banques ne suivent plus leurs clients s'ils n'investissent pas dans une zone bénéficiant du dispositif d'incitation fiscale Pinel »

Un des autres facteurs mis en avant est celui du **besoin de logements**. En effet, relativement détendues, les zones B2 et C disposent déjà d'un parc de logements pouvant répondre aux besoins en logement des populations. **Se pose néanmoins la question de la qualité des logements proposés.**

**B. Apparu :** « Le parc locatif privé et public existant peut déjà répondre à la demande des profils intermédiaires sur notre territoire (en zone B2). Donc le fait d'être classé en B2 n'impacte pas le marché de la construction du logement puisque, situés en zone détendue, ce n'est de toute façon pas sur notre territoire que se feraient les investissements »

Enfin, certains acteurs indiquent que le zonage n'est pas le seul dispositif à avoir un impact. Ainsi, **les documents d'urbanisme et/ou de planification, issus des volontés politiques sur le territoire, ont également une forte incidence sur la dynamique de construction.**

**B. Apparu :** « Ce n'est pas tant le zonage qui impacte la construction sur notre EPCI, c'est plutôt le PLH qui encourage ou non à produire. Etre situés en zone B2 ou C comporte dès lors peu de différences [...] En revanche, tant que le PLH ne sera pas opposable aux yeux des maires, on risquera toujours un surplus de production dans les petites communes en périurbain, engendrant de ce fait un risque de déséquilibre du marché de l'habitat »

**P. Jossé :** « Nous n'avons pas vraiment observé de concurrence entre territoires selon le zonage. En revanche, nous avons observé que l'action des élus est déterminante [...] Le zonage et le dispositif fiscal ne suffisent pas. En effet, la libération du foncier, les aspects administratifs, etc. impactent également la promotion immobilière »

Les promoteurs interviewés rappellent par ailleurs que le marché du logement n'est pas porté par le neuf, que celui-ci ne représente qu'une infime partie des « transactions », des « mouvements » sur le marché du logement.

**P. Jossé :** « Le marché de la promotion immobilière en France représente environ 100 000 logements collectifs en 2015 auxquels il faut ajouter environ 100 000 maisons. Par rapport aux 800 000 logements anciens vendus par an, c'est peu. C'est effectivement l'ancien qui constitue la part la plus importante du marché. Et quand le marché de l'ancien se grippe, le marché du neuf souffre »

**V. Bleas Moncorps :** « Le neuf ne représente que 2% du parc immobilier en France, tout le reste est constitué par de l'habitat existant. »

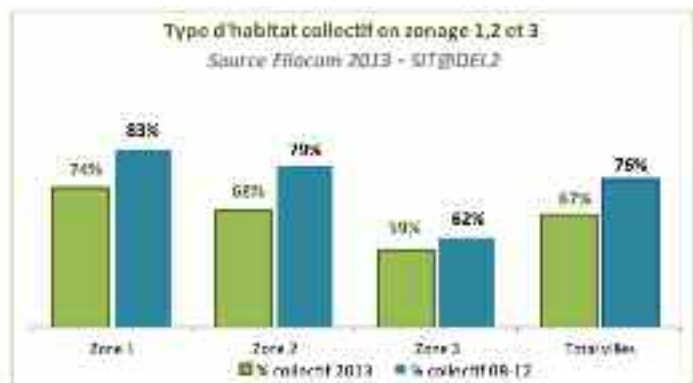
### Un habitat en collectif qui se renforce dans toutes les zones

La part des logements collectifs est largement plus importante dans les villes de l'échantillon qu'à l'échelle nationale (marquée par une offre importante en individuel dans les communes rurales). Elle est également plus importante que sur les autres communes de leurs EPCI où les logements collectifs représentent un peu plus de la moitié de l'offre.

Alors qu'on observe un renforcement du collectif sur l'ensemble des territoires « urbains », à l'échelle nationale, l'offre nouvelle en collectif est comparable à l'offre actuelle.

Sur l'ensemble des zones, l'offre de logements collectifs est majoritaire mais elle augmente en fonction de la tension du marché : à peine supérieure à 50% en zone C (ou 3), la part du collectif représente près des trois quarts de l'offre en zones A et 1.

On retrouve également cette tendance au renforcement de l'offre en collectif sur l'ensemble du territoire, à l'exception des communes de la zone C qui voient cette offre diminuer de façon relativement marquée. **Ces évolutions illustrent les logiques d'optimisation du foncier dans les zones tendues et les difficultés à lutter contre l'étalement urbain** tout comme la difficulté à faire évoluer les aspirations résidentielles des habitants vivant ou s'installant dans les communes moins tendues (largement orientées vers l'individuel).



### Un parc locatif social qui se développe plus en zone A

Alors que la pression de la demande en logements locatifs publics est identique à la moyenne nationale, le financement de ce type de logements est plus élevé dans les villes étudiées<sup>3</sup>.

La pression de la demande et les financements décroissent à mesure que la tension du marché de l'habitat diminue. Du point de vue de la pression de la demande, elle est 3,5 fois plus importante en zone A qu'en zone C. L'indice de financement est également plus élevé en zone A qu'en zone C. Cependant, le ratio n'est plus que de 2, indiquant la plus grande difficulté à produire le logement aidé en zone tendue. Alors que la pression est deux fois moins importante en zone B1 qu'en zone A, l'indice de financement est comparable entre les deux zones.

En lien avec une pression inférieure, le financement des logements locatifs sociaux dans les zones B2 et C représente moins de 20% des logements financés en 2012 et 2013.



3 - Un indice de financement des logements locatifs sociaux a été créé : il rapporte le nombre de logements locatifs sociaux financés à la population. Il ne prend pas en compte les démolitions de logements locatifs sociaux qui peuvent avoir lieu sur les territoires, des indicateurs fiables permettant d'approcher cette réalité n'étant pas disponibles.



On retrouve ces tendances selon le zonage 1, 2 et 3 avec un niveau de financement de logements sociaux important en zone 2.



Confirmant les données statistiques en termes de pression de la demande, les élus et acteurs de l'habitat indiquent que l'offre de logements locatifs sociaux semble suffisante dans les zones détendues B2 et C ainsi que dans la zone 3, expliquant ainsi l'indice de construction de logement social plus faible dans ces zones comparativement aux zones plus tendues. Il est par ailleurs rappelé à plusieurs reprises que les documents d'urbanisme ont été adaptés dans les zones où le besoin en logement public est important afin que l'offre puisse y être développée.

**D. Marti :** « Il y a une sur-offre [dans notre zone C] en termes de logements locatifs sociaux. Par contre, le logement social n'est pas forcément en adéquation avec les attentes des ménages, même si des efforts sont faits pour qu'il soit plus qualitatif et qu'il corresponde mieux aux besoins actuels »

**V. Bléas Moncorps :** « Pour le locatif social, il est très compliqué d'en réaliser en zone C et parfois même dans certaines zones B2. Les bailleurs, comme les promoteurs, ne souhaitent pas trop développer certains de ces secteurs, car il y a peu de demande. Cela même si les communes sont soumises à la loi SRU. De plus, le foncier reste souvent trop onéreux pour que l'opération soit viable. »

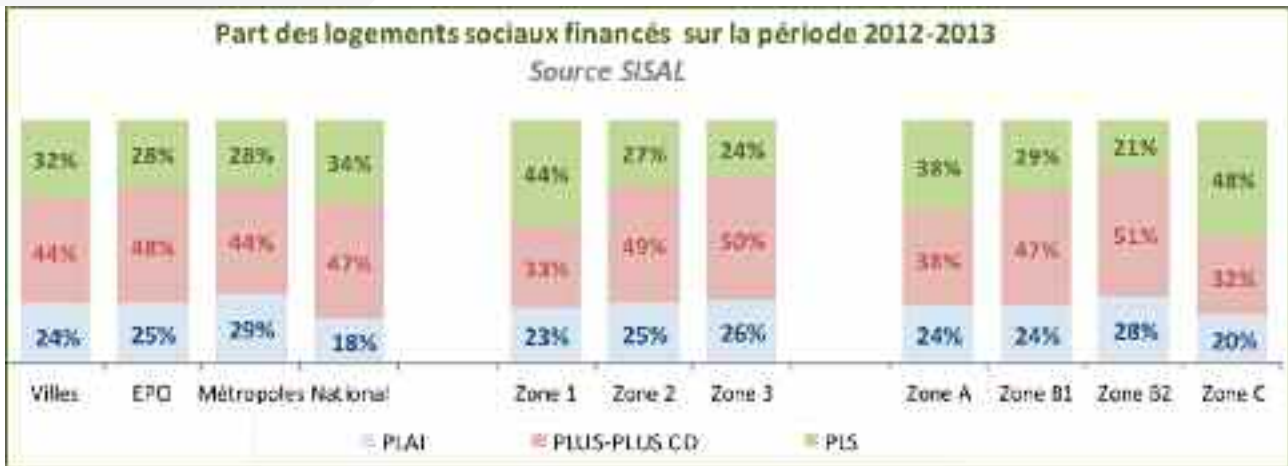
**P. Jossé :** « Les communes soumises à la loi SRU visent d'atteindre un taux de 25% de logement locatif social et les pénalités sont importantes si elles n'y parviennent pas. Donc les villes ont mis en place des dispositifs permettant d'atteindre cet objectif. En conséquence, dans des zones type ZAC ou autres opérations d'envergure, des quotas supérieurs à 25% sont imposés, souvent compris entre 35% et 45%. Les outils d'urbanisme obligent ainsi les opérateurs à produire davantage de logement social dans le neuf de façon à atteindre leur taux de 25% »

**D. Hoorens :** « Il faut évoquer le problème de la densification : pour produire plus, il faudrait à certains endroits davantage densifier. Ce sont les élus locaux qui déterminent la densification des programmes via leurs documents d'urbanisme. Construire quatre étages au lieu de trois peut parfois être intéressant pour l'équilibre budgétaire d'une opération, même si les vœux de la population appellent souvent à des programmes peu denses »

## Une part importante de PLAI sur la période récente

Sur l'ensemble des territoires, la plus grande part des financements de logements locatifs sociaux porte sur les PLUS. Leur part dans les villes étudiées est comparable à celle des métropoles mais inférieure à celle de leurs EPCI de rattachement ou au niveau national. De la même façon, le PLS représente environ un tiers des financements sur les villes concernées mais également à l'échelle nationale. Enfin, la proportion de logements financés en PLAI (logement très social) est plus importante sur les villes de l'échantillon qu'à l'échelle nationale, plus faible que sur les métropoles.

A l'exception des zones C et 1, **les logements en PLUS sont les plus représentés et atteignent plus de la moitié des financements**. Alors que le développement des logements en PLS dans les villes situées en zone A correspond à une réponse aux besoins en logements intermédiaires (classiques), leur forte proportion dans la zone C – près de la moitié des financements – est à rapprocher de la nature des opérations de logements spécifiques (la moitié des opérations sont à destination des personnes âgées notamment).



- **PLAI** : Prêt Locatif Aidé d'Intégration, il finance des logements locatifs aidés destinés à des ménages qui cumulent des difficultés économiques et sociales
- **PLUS-PLUS CD** : Prêt Locatif à Usage Social, il est le dispositif le plus fréquemment mobilisé pour le financement du logement social. Le PLUS-CD repose sur un mécanisme de financement similaire à celui du PLUS mais intègre des dispositions particulières pour soutenir les opérations de démolition de bâtiments obsolètes d'ensembles présentant une dégradation urbaine et sociale
- **PLS** : Prêt Locatif Social, il finance des logements locatifs situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est tendu

## Des écarts de niveau de vacance sur l'ensemble du parc qui illustrent la tension du marché

Le niveau de vacance dans les villes étudiées est globalement comparable aux autres secteurs, très légèrement plus important que sur les EPCI ou à la moyenne nationale mais inférieure d'un demi point à celle des métropoles. A noter qu'un minimum de vacance est toujours nécessaire sur un territoire donné. En effet, une vacance en-deçà de 5% serait le signe d'une tension extrême et ne permettrait pas une rotation suffisante sur le parc de logements.



Sur tous les territoires, **la vacance a tendance à augmenter, de façon un peu plus prononcée dans les villes de l'Observatoire** (en lien avec la plus faible dynamique démographique par rapport aux autres secteurs).

La vacance est très faible dans les villes des zones A et 1 et, à mesure que le secteur se détend, son niveau ne cesse d'augmenter pour atteindre près de 12% dans les communes en zone C et 10% en zone 3.

Si on peut observer une hausse de la vacance entre 2006 et 2011 dans toutes les zones, elle est mesurée pour les villes en zones tendues alors qu'elle est nettement plus importante dans les villes des zones détendues.



Le niveau élevé de logements vacants sur les villes des deux zones B2 et C, mais également 3, renvoie régulièrement à la question de l'attractivité du parc ancien situé en centre-bourg et à l'enjeu de reconquête de ces logements.



L'analyse de la vacance et de son évolution nous indiquent que **ce n'est pas tant la quantité de logements sur le marché qui fait défaut dans les zones détendues que la qualité des biens proposés sur le marché**, que ce soit en termes de qualité du bâti (performance énergétique, etc.) ou en termes de type de logements proposés, qui ne correspondraient plus aux façons de vivre actuelles et donc aux biens recherchés (trop peu de luminosité, pièces trop exigües, etc.).

**D. Marti :** « Comme pour le logement social, la ville du Creusot souffre d'un logement privé extrêmement dégradé, surtout en centre-ville. Un travail d'envergure a été entamé sur cette thématique depuis de nombreuses années, mais beaucoup de temps est nécessaire pour changer fondamentalement les choses. Les outils utilisés sont ceux du type OPAH, rénovations de façades, etc. Cependant, il faut également traiter de façon beaucoup plus massive des îlots urbains dégradés, même si en acquérir la maîtrise s'avère difficile. Le parc privé est donc, comme une partie de notre parc social, également détendu et non qualitatif »

**V. Bléas Moncorps :** « En zone B1, les conséquences sur l'ancien sont importantes, principalement à cause de la faible performance énergétique de ce bâti encore trop rarement rénové. Les investissements nécessaires à la rénovation énergétique sont financièrement trop lourds à porter pour les copropriétaires. L'ancien se vide donc au profit du neuf. »

### Des loyers qui varient du simple au double entre les zones A et C

Le loyer médian du parc privé des villes étudiées est plus élevé que celui de leur EPCI de rattachement mais plus faible que sur les autres secteurs de comparaison. En revanche, le niveau de loyer du parc locatif social est comparable, quel que soit le secteur.



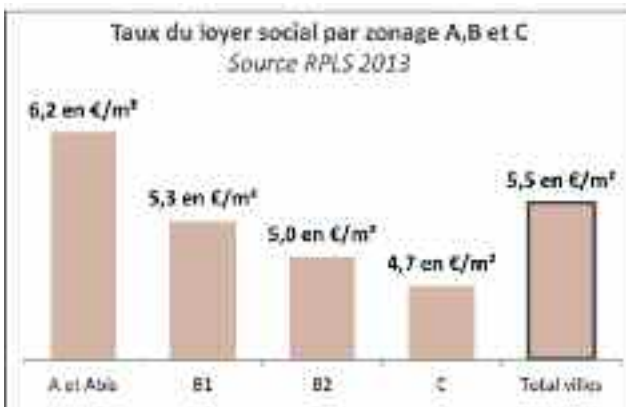
Logiquement, **les loyers du parc locatif privé sont nettement plus élevés dans les zones tendues en matière d'habitat** avec des loyers médians près de deux fois plus chers qu'en zones détendues (14,6€/m² en zone A contre 7,5€/m² en zone C).

Les écarts entre les loyers les plus élevés et les plus faibles sont également très importants selon les zones : alors qu'en zone C, le loyer le plus élevé est 1,5 fois plus important que le plus faible, il est 2,5 fois plus importante en zone A (2,1 en zone B1).

Entre 2012 et 2013, les loyers ont augmenté en moyenne de 1% sur l'ensemble des villes étudiées, avec une hausse très légèrement plus importante pour les villes des zones B1 et A.



On retrouve les mêmes contrastes dans le parc locatif public avec des écarts cependant nettement plus réduits (6,2€/m<sup>2</sup> en zones A contre 4,7€/m<sup>2</sup> en zone C). Les différences, au-delà du plafond réglementaire par zone, sont à rapprocher de la proportion plus importante de PLS dans les communes situées en zone tendue.



**Les écarts de loyers entre le parc locatif privé et social sont confirmés en zone tendue** par les acteurs, attestant ainsi de l'intérêt des loyers plafonnés dans le libre via un dispositif d'incitation fiscale pour la création de logement. Cependant, la question est posée de savoir pourquoi les dispositifs existants tels que le Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) et le Prêt Locatif Social (PLS) n'ont davantage été exploités plutôt que l'investissement locatif privé avec plafonnement des loyers.

**P. Jossé :** « Dans le parc résidentiel français, il est peu aisé de passer du logement locatif social au logement locatif libre. Le dispositif Pinel, soit le logement locatif intermédiaire, peut être considéré comme un sas avant l'accès à un logement locatif dans le marché libre. Dans les zones tendues, par définition, les loyers sont élevés. Et dans le libre, sans revenus suffisants, on est mal logé »

**D. Hoorens :** « En ce qui concerne la problématique des loyers, on fait souvent référence à l'écart entre le parc HLM et le parc privé. Cependant, les dispositifs existants PLS et PLI ne sont que rarement évoqués. On pourrait se poser la question de savoir pourquoi ces financements, peu utilisés actuellement, n'ont pas été améliorés afin de créer par ce biais du logement pour les personnes aux revenus intermédiaires en zones tendues »

Dans les zones détendues en revanche, les écarts de loyer sont plus faibles entre le secteur privé et public, en lien avec une pression de la demande moins importante.

**B. Apparu :** « En termes de loyers, le différentiel entre le privé et le social est trop faible aujourd'hui dans notre secteur B2 qui peut être qualifié de détendu »

**D. Marti :** « Toute une partie des logements privés sont actuellement inhabités. Certains préfèrent ne pas louer que de louer sous le prix qu'ils estiment »

Le « juste » prix des loyers semble important pour maintenir un bon fonctionnement du marché de l'habitat. En effet, comme l'indique P. Jossé, des loyers plafonnés à un niveau trop faible dans le cadre d'un dispositif fiscal peuvent engendrer une diminution des investissements et par là un manque de logements sur le marché et donc une hausse des prix des loyers.

**P. Jossé :** « Les révisions du zonage demandées par les collectivités ont été approuvées par l'Etat car elles répondaient à des facteurs légitimes, c'est-à-dire qu'elles étaient classées dans des zones ne correspondant pas à leur marché. Par exemple, à Arcachon, le marché était totalement déprimé et a bénéficié d'une revitalisation grâce à son reclassement. Le dispositif Duflot imposait un loyer à moitié prix de celui du marché libre avec pour conséquence un arrêt des investissements. En effet, il n'était plus rentable d'y investir. Et l'offre venant à manquer dans un contexte de demande toujours importante, les loyers ont augmenté »



## QUELQUES ÉLÉMENTS SUR LE PROFIL DE LA POPULATION

### Pas de différences notables du point de vue du statut d'occupation

Les villes étudiées comptent une proportion plus importante de locataires que leurs EPCI de rattachement et qu'à l'échelle nationale.

Par zone, on ne constate pas d'importantes différences hormis une part plus importante de propriétaires dans les villes situées en zone A. Pour les autres secteurs, leur part tourne autour de 45%.

De la même façon, le parc locatif représente environ un quart des logements, quel que soit le zonage.



### Un profil plus familial en secteur tendu

On compte dans les villes étudiées davantage de personnes seules et moins de couples, avec ou sans enfant, qu'à l'échelon national ou que dans leur EPCI de rattachement.

La proportion de familles monoparentales varie quant à elle peu quel que soit le territoire et reste proche de 10% des ménages.

Comparé aux autres secteurs, le profil des ménages des villes situées en zones A et 1 est plus familial : la part des personnes seules est nettement inférieure alors que celle des couples avec enfants est plus importante. Ce sont les ménages des zones C et 3 qui ont le profil le moins familial (suivi de très près par ceux de la zone B2).



## Une population plus « jeune » en zone tendue

Les habitants des villes observées sont un peu plus jeunes qu'en France métropolitaine et que dans leurs EPCI d'appartenance, essentiellement en raison d'une surreprésentation des jeunes de moins de 20 ans.

En lien avec leur profil plus familial, les habitants des villes des zones A et plus encore des zones 1 sont nettement plus jeunes que la moyenne des villes étudiées et des autres secteurs. L'indice de jeunesse est nettement plus élevé dans ces zones, inversement il est le plus faible dans les communes des zones C et 3.



## Des ressources plus élevées en zones tendues

Le niveau de ressources des ménages des villes étudiées est plus faible qu'à l'échelle nationale. C'est également le cas par rapport aux ménages des EPCI d'appartenance même si les écarts sont moins marqués.

Le niveau de ressources augmente en fonction du niveau de tension de la zone d'habitat, les habitants des villes situées en zone A et en zone 1 étant en situation nettement moins fragile. La part des foyers fiscaux imposables est largement plus importante qu'en moyenne et le montant du revenu net imposable est plus élevé. La situation des ménages des zones B2 et C ainsi que 2 et 3 est une fois encore relativement proche, même si elle peut être considérée comme légèrement plus précaire en zones C et 3.



**Les revenus sont moins importants à mesure que la zone d'habitat est moins tendue, en lien notamment avec un coût du logement qui décroît à mesure que l'on s'éloigne de zones sous tension en termes d'habitat. Un des objectifs des zonages ABC et 123 est de modérer le coût de l'habitat et donc notamment de permettre à des ménages aux ressources « intermédiaires » de se loger en zone tendue. Cet objectif semble atteint dans les zones tendues alors que, dans les zones plus détendues ne bénéficiant pas des dispositifs d'incitation fiscale, cette mixité semble parfois plus compliquée à réaliser.**

**P. Jossé :** « *Le dispositif a pour objet de modifier la structure sociale des communes situées en zones tendues pour permettre aux habitants d'y réaliser un parcours résidentiel. Et cela fonctionne avec le Pinel. Par ailleurs, les décisions prises concernant le dispositif PTZ vont également dans ce sens.*

**D. Marti :** « *En termes de peuplement, on ne peut maîtriser que ce qui se passe dans le logement social. Bien que nous soyons à la recherche d'une mixité importante, la réglementation ne favorise pas cette mixité. En effet, nous sommes limités avec les plafonds HLM qui sont de plus en plus bas. Donc les classes moyennes inférieures n'ont pas toujours accès au logement social dans un contexte où le PLS n'est pas financé »*

**P. Méhaignerie :** « *D'autres villes sont dans le même cas. Cela crée des « ghettos à l'envers ». Les cadres doivent fuir à Rennes et c'est loin [car il n'y a pas d'offre intermédiaire] »*

## EN GUISE DE CONCLUSION

Afin de synthétiser les informations obtenues pour les 542 Villes de France observées, trois indices ont été créés. Un indice 100 a d'abord été créé pour représenter le niveau national (score de 100). Le score des villes a ensuite été calculé sur base de ce score afin de les positionner par rapport à la moyenne nationale et permettre ainsi de les comparer entre elles. Ces indices permettent d'identifier les territoires nécessitant une vigilance particulière, que ce soit en termes d'habitat ou social. En outre, ces indices cartographiés permettent de positionner les villes, les départements et les régions les uns par rapport aux autres.

### L'indice de vigilance de l'offre de logements est construit à partir de 5 indicateurs combinés :

- Taux de vacance totale en 2011 (Insee) – les territoires avec une trop faible vacance (< 5 %), correspondant au taux minimum pour permettre une rotation du parc (possibilité de forte tension du marché), ont été neutralisés avec un score national (score de 100)
- Le nombre de logements mis en chantier pour 1 000 habitants rapporté au taux de vacance (Sit@del2 et Insee) – limitation des scores pour les territoires à très fort taux
- La part du parc de logements construit avant 1949 (Filocom)
- La part des logements en sections cadastrales 7 et 8 (Filocom)
- La pression de la demande (RPLS) – limitation des scores pour les territoires à très forte pression

### L'indice de vigilance sociale est quant à lui construit à partir de 6 indicateurs combinés :

- L'indice de jeunesse (Insee) – limitation des scores pour les territoires à très fort indice
- La part de familles monoparentales (Insee)
- La part des actifs en emploi dans la population âgée de 15 à 64 ans (Insee)
- La part des bénéficiaires des minima sociaux (CAF)
- La part des foyers fiscaux imposés en 2011 (Insee)
- La part des ménages dont les revenus sont inférieurs à 30% des plafonds HLM (Filocom)

Un indice de vigilance global est construit à partir de l'ensemble de ces indicateurs en accordant le même poids à chacun d'entre eux.

Plus l'indice est élevé, plus la vigilance doit être importante. Des indices très bas doivent néanmoins retenir l'attention puisqu'ils traduisent des situations très différentes de la situation moyenne nationale et donc de probables déséquilibres.

### **Une situation plus stable pour les zones tendues**

Les communes de la zone A se distinguent par une situation favorable avec un indice moyen de 85.



Inversement, la vigilance doit être accrue sur les villes situées en zone C, celles-ci présentant en moyenne un indice de 124.

Les villes des zones B1 et B2 occupent une position intermédiaire, celles en B1 se rapprochant de la situation préservée de la zone A, alors que celles de la zone B2 sont plus proches de celles de la zone C, bien que plus préservées.

Dans la zone A, on ne compte que 20% de villes présentant un indice supérieur à 100 tandis qu'en zone C, la quasi-totalité des communes sont au-dessus de cet indice.

Comme pour le zonage ABC, on constate que l'indice de vigilance des villes augmente à mesure que le niveau de tension du territoire s'élève.

	Nb	Nb indice > 100	% indice > 100
Zone A	206	37	18%
Zone B1	157	54	35%
Zone B2	124	101	81%
Zone C	41	38	93%
Total	528	230	43%



## LA LISTE DES SOURCES DE DONNÉES MOBILISÉES

- **EPICOM** 2014 pour déterminer la composition des EPCI ;
- **BANATIC** 2014 pour déterminer la date de création et modification de l'EPCI ;
- **DGUHC** 2014 afin de caractériser les territoires Délégation Aide à la Pierre ;
- **Insee** 2006 et 2011, données statistiques de recensement de la population, socio-économiques sur l'ensemble des ménages et des populations ainsi que sur les logements et résidences principales ... pour appréhender les évolutions du profil des habitants et de l'offre en logement ;
- **Filocom** 2005 et 2013 : données statistiques sur les logements et leur occupation - par nature de statut de logement (ces données ne permettent pas l'analyse de l'évolution entre ces deux dates dans la mesure où les données 2005 ne portent que sur les 189 communes étudiées en 2013) ;
- **Répertoire sur le Parc Locatif Social (RPLS)** 2014 et de l'**Enquête sur le Parc Locatif Social (EPLS)** 2005 : répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux permettant de connaître la composition du parc social ainsi que les mouvements l'ayant affecté (ces données ne permettent pas l'analyse de l'évolution entre ces deux dates dans la mesure où les données 2005 ne portent que sur les 189 communes étudiées en 2013) ;
- Fichier **CAF** en 2013 ; Part des bénéficiaires des minima sociaux et allocataires ;
- **Zonage plafond de ressources et loyers HLM** (1,2 et 3) et **Zonage A/B/C** année 2014 ;
- **CLAMEUR**, loyers dans le parc privé en 2011 (uniquement sur les 189 communes et 176 EPCI) et 2013 ;
- **SITES IMMOBILIERS**, loyers dans le parc privé et prix de vente des biens immobiliers en 2012 (uniquement sur les 189 communes et 176 EPCI) et 2014 ;
- **Système National d'Enregistrement (SNE)** de la demande de logement social permettant de connaître la composition des demandeurs en logement social, fin décembre 2014 ;
- **SISAL**, données relatives au financement des logements sociaux (nature et type de public) sur la période 2006-2011 (uniquement sur les 189 communes et 176 EPCI) et sur la période 2012-2013 ;
- **Sit@del2**, données relatives au nombre de logements mis en chantier pour la période 2008/2012 ;
- Données **SRU**, information sur les communes carencées, données issues du Ministère du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité, bilan SRU 2011-2013
- Données **Quartiers Prioritaires de la Ville**, données issues du Secrétariat Général du Gouvernement, année 2015.



