



# Zonages ABC et 1-2-3

## Quels impacts pour le logement social ?

.....



# UN GUIDE À DESTINATION DES TERRITOIRES

Savez-vous à quoi sert le zonage ABC ? A-t-il un lien avec l'activité des organismes de logement social ?

Y a-t-il un rapport avec le zonage 1-2-3 ?

Si le zonage est modifié sur une commune, qu'est-ce que cela change pour le développement d'une offre de logements abordables ?

Une révision du zonage ABC pour 600 communes est annoncée par le gouvernement pour l'été 2024, qui fait suite à un premier reclassement en octobre 2023 et qui a concerné environ 200 communes. Cette mesure est souvent présentée comme un moyen d'accélérer la production de logements. Mais de quels logements s'agit-il ?

**Des éléments pour mieux comprendre et aider les collectivités territoriales à se positionner sur l'opportunité d'un reclassement de leur territoire sur le zonage ABC.**





## LE MOT DE LA PRÉSIDENTE



**Muriel Boulmier, Présidente de l'Union régionale Hlm en Nouvelle-Aquitaine**

**Ajoutons des normes, ça fait sérieux !**

Pourquoi notre seconde note de conjoncture est-elle consacrée au zonage ? Parce qu'il appartient à la complexité du logement social. J'ai bien observé ces dernières semaines à l'occasion de la présentation de la loi logement, combien notre activité, parce qu'aucun de ses pans n'échappe à une norme ou une réglementation, était certes transparente mais mal connue. Jusqu'au cœur parfois de ceux qui en rédigent les textes, oubliant de passer au tamis les réglementations qui régissent déjà le logement social, faisant coexister dans une incohérence totale les nouvelles règles avec celles datant de plus de 45 ans. Le sujet du zonage qui intéresse l'État, les élus locaux, les bailleurs sociaux et les locataires en est un parfait exemple.

Un mot de rappel : pour réaliser un programme de logement social, il faut trouver le foncier, élaborer le projet en application des règles d'urbanisme (pour l'essentiel le PLUI), obtenir de la commune le permis de construire, s'assurer de l'acceptation par l'État de sa programmation qui permet d'accéder aux financements. Puis vient l'équilibre de l'opération, c'est à dire les coûts, les financements, les loyers. Dans ce contexte, le sujet du zonage devient crucial parce qu'un zonage peut en cacher un autre.

Récemment le gouvernement a révisé en partie le « grand zonage » ABC, très urbain, urbain, rural, rectifiant ainsi des erreurs flagrantes qui fixait par exemple certaines communes du bassin d'Arcachon en zone rurale. Il est temps désormais de réformer le « petit zonage » 1-2-3 qui date en Nouvelle-Aquitaine de plus de 20 ans. Pour simplifier, les logements sociaux construits au cœur d'une zone qui est désormais qualifiée d'urbaine après avoir été rurale (reprenons le bassin d'Arcachon), en maintenant le second zonage 1-2-3, seront loués aux loyers de la zone 3 (où les loyers sont plus faibles que dans les zones urbaines, alors que les coûts de réalisation pour les organismes, notamment le foncier, y sont plus élevés).

Notre 1<sup>ère</sup> note de conjoncture abordait le sujet des 6400 logements autorisés mais bloqués pour diverses raisons. Une partie des empêchements a été levée. Notre publication a pour objectif de partager une réflexion avec l'État, avec les élus et tous nos partenaires dont les habitants. Monsieur le Préfet de Région Étienne Guyot a accueilli notre proposition de travailler sur l'harmonisation des zonages, nous l'en remercions. Nous lui rendrons le résultat de notre étude pour laquelle vos réflexions sont les bienvenues.

**Bonne lecture !**

## DEUX ZONAGES D'ORIGINE DIFFÉRENTE

**Le zonage ABC\*** a été créé en 2003. Il servait initialement à caractériser la tension des marchés immobiliers des territoires et ainsi ceux éligibles à la production de logements privés défiscalisés (dispositif De Robien). Avant 2023, sa précédente révision d'ampleur remonte à 2014. Il comporte 5 zones : A bis (communes jugées les plus tendues en matière de marchés immobiliers – ne concerne pas la région), A, B1, B2 et C. Outre la défiscalisation (dispositifs Pinel, Denormandie, Loc'Avantages...), il encadre une partie des produits développés par les organismes Hlm, principalement en accession sociale à la propriété.

**Le zonage 1-2-3\***, parfois appelé zonage Hlm, existe depuis 1978. Il est déterminant dans l'équilibre économique des opérations de logement social. Il a été peu révisé depuis, à part la création d'une zone 1bis en Ile-de-France. En Nouvelle-Aquitaine, on ne trouve des communes qu'en zones 2 et 3. Il existe d'autres zonages locaux notamment celui qui détermine le montant des aides à la pierre. Bien que pouvant s'inspirer du zonage ABC, il en est néanmoins distinct.

\* Le zonage ABC est défini à l'article D304-1 du Code de la Construction et de l'Habitation. Le zonage 1-2-3 est régi par l'article 2 Terdecies de l'annexe III au Code général des impôts.

## DES ZONAGES À L'ÉCHELON COMMUNAL INDÉPENDANTS L'UN DE L'AUTRE

La révision du zonage ABC en octobre 2023 a entraîné le reclassement en zone A de 21 communes de Nouvelle-Aquitaine rassemblant environ 700 000 habitants et accueillant 67 000 logements sociaux. Les deux zonages étant indépendants, chaque commune du territoire répond à un classement dans chacun des deux zonages. Une commune classée en A peut ainsi relever du zonage « Hlm » 2 (exemple : La Rochelle), ou 3 (exemple : Arcachon). À contrario, toutes les communes classées en zone C relèvent du zonage Hlm 3. Plus de 9 communes sur 10 de la région sont toutefois classées en zone C et 3, accueillant la moitié de la population régionale et 1/5<sup>e</sup> du parc social.



# RÉPARTITION DES COMMUNES DE NOUVELLE-AQUITAINE SELON LES ZONAGES

Classement « ABC »	C	B2	B1	A
Nombre de communes	3925	220	129	21
Population concernée	3 080 K	1 030 K	1 222 K	700 K
Parc social (en nb logements locatifs)	70 K	70 K	117 K	67 K

- → +  
Tension théorique des marchés immobiliers

Classement « 123 »	3	2
Nombre de communes	4133	162
Population concernée	4120 K	1910 K
Parc social (en nb logements locatifs)	132 K	192 K

- → +  
Loyers Hlm et montant APL

Outil en ligne pour connaître  
les zonages des communes



## ÉLIGIBILITÉ DES DISPOSITIFS LIÉS AU LOGEMENT SELON LE ZONAGE ABC ET ZONAGE DE RÉFÉRENCE

	DISPOSITIF	C	B2	B1	A	Zonage de référence
MARCHÉ PRIVÉ ET INTERMÉDIAIRE	PTZ POUR ACHAT TVA 20 %	LOGEMENTS ANCIENS SOUS CONDITIONS DE TRAVAUX		LOGEMENTS NEUFS EN COLLECTIF UNIQUEMENT		ABC
	LOGEMENTS DÉFISCALISÉS PINEL	❌	DÉROGATOIRE	✅		
	LLI	❌		✅		
ACCESSION SOCIALE	PSLA			✅		
	BRS	DÉROGATOIRE		✅		
	PTZ POUR ACHAT TVA 5,5 % (PSLA, BRS, ZONE ANRU)	✅ (LOGEMENTS COLLECTIFS ET INDIVIDUELS)				
LOCATIF SOCIAL	PLS			✅		ABC (LOYERS)
	PLUS ET PLAI			✅		123 (LOYERS)
	APL			✅		123

# LE ZONAGE ABC : DÉTERMINANT POUR L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

## EN ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ, LE ZONAGE ABC DÉTERMINE :

- Les plafonds de ressource des ménages
- Les plafonds de prix de vente

L'accession sociale s'entend ici comme les ventes de logements réalisées par des organismes Hlm avec des garanties de rachat et de relogement en VEFA en TVA à 20%, en location-accession (PSLA), en Bail Réel Solidaire (BRS), ou en VEFA en quartier prioritaire de la ville (avec TVA à 5,5%).

Pour les **BRS** la possibilité pour les organismes de foncier solidaire (OFS) d'obtenir des prêts de la banque des Territoires pour acheter les terrains des BRS (de droit en A et B1, sur dérogation ailleurs).

C'est le zonage de référence pour les conditions, plafonds de revenus et montant du **Prêt à Taux**

**Zéro** de l'Etat (**PTZ**). Toutefois, pour l'achat d'un logement avec une TVA à taux réduit (PSLA, BRS ou en quartier prioritaire), le PTZ est mobilisable sans distinction de zonage, en collectif comme en individuel.

**Mais il intervient aussi pour une partie du logement locatif social.** Ainsi les **PLS** ont leurs loyers plafonds définis par le zonage ABC. Les PLS sont des logements sociaux souvent utilisés pour financer des résidences étudiantes ou des EHPAD, mais aussi des logements locatifs pour les classes moyennes.

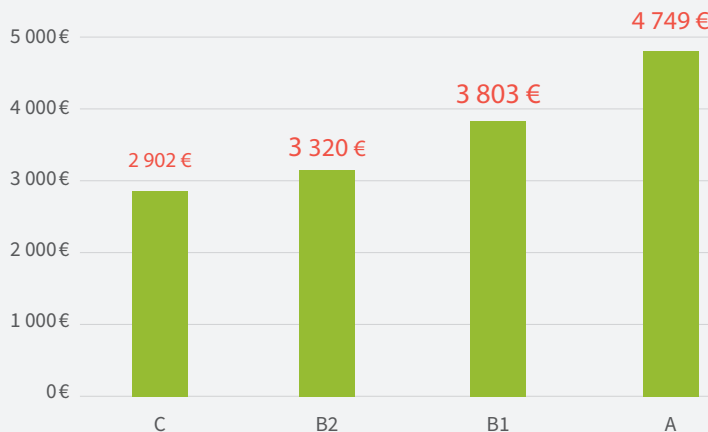
Par ailleurs, la production de **Logements Locatifs intermédiaires (LLI)** n'est possible qu'en zones A et B1. Le LLI n'est pas considéré à ce jour comme du logement social. Le gouvernement réfléchit néanmoins à l'intégrer dans les calculs de l'article 55 de la loi SRU.



## DES PRIX PLAFONDS DE L'ACCESSION SOCIALE QUI S'APPROCHENT DES PRIX DE MARCHÉ MAIS RAREMENT APPLIQUÉS.

Les plafonds de prix de vente de l'accession sociale ont été augmentés de 8% au 1<sup>er</sup> janvier 2024 afin de tenir compte de l'augmentation des coûts de construction. Pour certaines communes B1 ou A, cela les rapproche des prix du marché immobilier privé neuf. Toutefois, afin de continuer à s'adresser à leur clientèle habituelle de primo-accédants des classes moyennes, les organismes Hlm tentent de proposer des prix de vente nettement inférieurs aux plafonds. Pour une commune B1 reclassée en A, le prix de vente plafonds des BRS connaît ainsi une progression de 35% entre 2023 et 2024.

**PRIX DE VENTE PLAFONDS DES PSLA ET BRS (€ TTC / M<sup>2</sup> SU TVA 5,5 %)**



# LE ZONAGE 1-2-3 : ESSENTIEL POUR LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

## LE ZONAGE 1-2-3 OU ZONAGE HLM, A DEUX FONCTIONS PRINCIPALES :

- La fixation des loyers plafonds des logements sociaux (PLUS et PLAI).
- La Modulation de l'APL et de l'AL dont bénéficient plus d'un locataire de logement social sur 2 : montants des APL, loyers plafonds de références.

Il est à noter que les plafonds de revenus pour être éligible au logement locatif social ne dépendent d'aucun de ces deux zonages : les plafonds sont

les mêmes pour l'ensemble du territoire, hors Ile-de-France qui dispose de ses propres plafonds.

**Le gouvernement ne prévoit pas pour l'heure de révision de ce zonage** alors qu'il reste essentiel pour l'équilibre économique des opérations de logement social et très social, puisque le loyer permet d'amortir les prêts longue durée de la Banque des Territoires qui couvrent environ les 3/4 du coût total des opérations et limite la mobilisation de fonds propres par les organismes (cf. simulations ci-dessous).

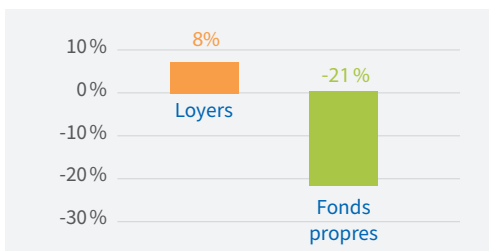
## LE CHANGEMENT DE ZONAGE 1-2-3 PERMETTRAIT D'INVESTIR DANS DES LOGEMENTS SOCIAUX OU DES RÉHABILITATIONS SUPPLÉMENTAIRES - SIMULATIONS

Aujourd'hui, au vu des augmentations des coûts de construction et des prix des terrains, les organismes doivent injecter une part importante de leurs fonds propres pour rendre économiquement possible une opération de logement social. Toute chose étant égale par ailleurs, le passage d'une commune à un zonage 1-2-3 supérieur permettrait pour un organisme de préserver une partie de ses fonds propres. Ceux-ci pourraient par la suite être mobilisés pour la production de logements supplémentaires ou investis dans la réhabilitation du parc existant.

### EXEMPLE PASSAGE ZONE 3 > ZONE 2

40 LOGEMENTS PLUS ET PLAI DANS UNE COMMUNE B1

Impact sur les loyers perçus  
et les fonds propres investis.



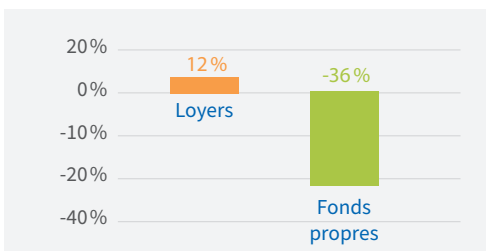
**Loyer moyen :** +8% soit +29€ / mois (de 376€ à 405€) dont une partie est prise en charge par l'APL.

**Fonds propres injectés :** -21% soit -12K€ / logement, passant de 58K€ à 46K€. Au total 480K€ de fonds propres conservés, soit **la capacité à réinvestir dans 10 logements sociaux supplémentaires d'une opération équivalente.**

### EXEMPLE PASSAGE ZONE 2 > ZONE 1

42 LOGEMENTS PLUS, PLAI ET PLS DANS UNE COMMUNE A

Impact sur les loyers perçus  
et les fonds propres investis.



**Loyer moyen :** +12% soit +56€ / mois (de 478€ à 534€) dont une partie est prise en charge par l'APL.

**Fonds propres injectés :** -36% soit -23K€ / logement, passant de 65K€ à 42K€. Au total 1M€ de fonds propres conservés, soit **la capacité à réinvestir dans 24 logements sociaux supplémentaires d'une opération équivalente.**

# LE CHANGEMENT DE ZONAGE ABC, ÇA CHANGE QUOI POUR LES ORGANISMES HLM ?

## UNE ACCESSION SOCIALE FACILITÉE

Les opérations d'accès social ont un équilibre économique amélioré par un sur-classement en zonage ABC grâce à un prix de vente potentiellement plus élevé. Avec des plafonds de ressources plus hauts, la clientèle éligible s'étend vers des ménages plus aisés également. Cumulé avec un montant de PTZ plus important, **le classement en zone ABC plus tendue facilite donc la commercialisation des opérations d'accès social.**

## UN COUP DE POUCE POUR LE LOCATIF SOCIAL ÉTUDIANT (PLS).....

Avec des loyers potentiellement plus élevés, les équilibres économiques des PLS sont également favorisés par un reclassement du zonage ABC (cf. exemple ci-contre). Le passage en B1 ou A permet également d'envisager des opérations mixant locatif social, accès social (BRS) voire logements intermédiaires (LLI).

Cette mixité des produits au sein d'une opération améliore également l'équilibre économique global avec des logements en accès ou en LLI pouvant dégager des marges qui contribuent à compenser le déficit engendré par les logements sociaux.

## MAIS PLUS LE ZONAGE EST ÉLEVÉ, PLUS IL Y A DES RISQUES D'EMBOLIE DES MARCHÉS IMMOBILIERS .....

À partir du B1, et plus encore en A, il y a un risque d'augmentation des tensions sur les marchés immobiliers et marchés fonciers : l'amélioration de la rentabilité économique des opérations de logement intermédiaire peut susciter l'arrivée de nouveaux acteurs de la promotion et des concurrences accrues pour l'acquisition de terrains, d'où le risque d'une augmentation des prix.

Le zonage « Hlm » 1-2-3 et les loyers n'évoluant pas, il y aura un décalage accru entre les loyers du parc privé et intermédiaire et les loyers du parc social (surtout pour les communes restant en zone 3 de loyers). Les équilibres économiques des opérations de logement locatif social risquent de ne pas pouvoir s'adapter à la mise en tension des marchés. De plus, les locataires du parc social auront plus de difficultés à en sortir, les parcs locatifs privé ou l'accès devenant hors de portée. Une vigilance toute particulière est à observer pour les communes en zone 3 de loyer.

Si l'accès social est facilité, la clientèle risque de s'écarter de la cible « sociale » avec des plafonds de revenus se rapprochant de 5 SMIC pour un couple avec un enfant en zone A.

Enfin, la possibilité offerte de réaliser des BRS et LLI en zones B1 et A, ne doit pas se faire au détriment des logements sociaux et très sociaux, qui sont les seuls à s'adresser aux catégories sociales modestes et très modestes.

**Du point de vue du logement social, et dans l'attente d'une révision du zonage 1-2-3, le passage en zone B1 peut être pertinent car il étoffe la boîte à outils à disposition des acteurs (BRS, LLI...). Le passage en zone A doit être appréhendé avec prudence au vu des risques d'emballement des marchés et de creusement des écarts entre parc public et parc privé.**

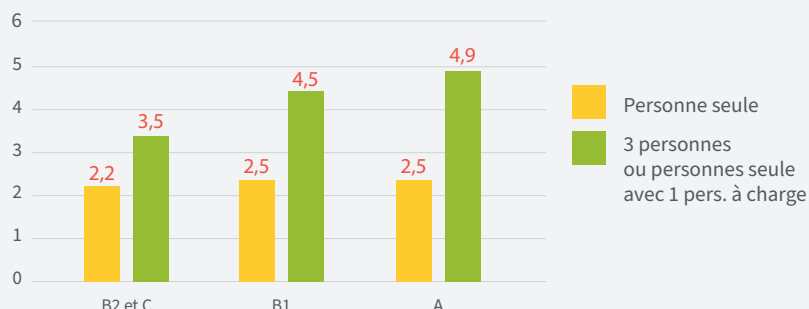


## LE PASSAGE EN ZONE B1 OU A

PERMET D'AUGMENTER LES PLAFONDS DE RESSOURCES DES MÉNAGES ÉLIGIBLES À L'ACCESSION SOCIALE.

Ainsi un ménage de 3 personnes sera éligible en B1 avec des revenus équivalents à 4,5 SMIC et en zone A avec des revenus de 4,9 SMIC. Des revenus confortables qui interrogent sur la cible de l'accession sociale.

**PLAFONDS  
DE RESSOURCES  
BRS ET PSLA  
EN NOMBRE  
DE SMIC SELON  
LE ZONAGE ABC**



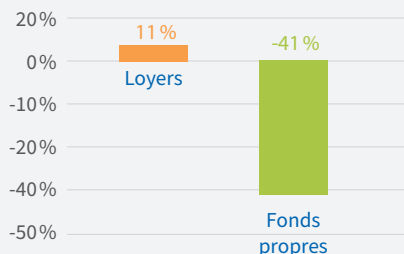
### EXEMPLE PASSAGE ZONE B1 > ZONE A POUR UNE OPÉRATION PLS

54 logements PLS pour étudiants dans une commune de Gironde :

**Loyer moyen** : +11% soit +33€ / mois (de 300 € à 333€) mais APL identique car indépendant du zonage ABC.

**Fonds propres injectés** : -41% soit -10K € / logement, passant de 25 K€ à 15 K€. Au total 540 K€ de fonds propres conservés, soit **la capacité à réinvestir dans 38 logements sociaux supplémentaires d'une opération équivalente.**

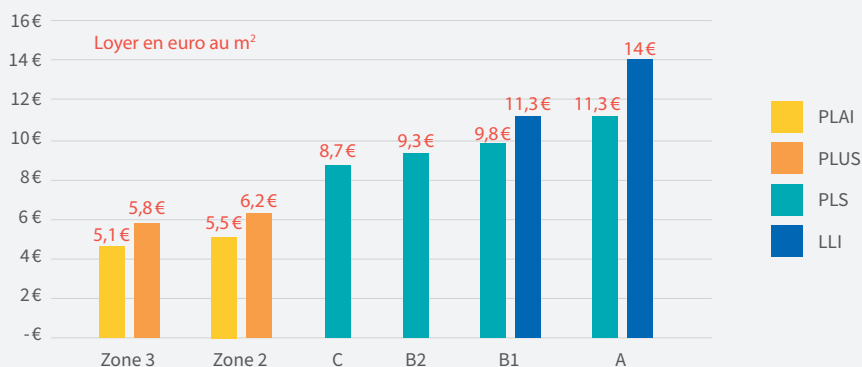
Impact sur les loyers perçus et les fonds propres investis.



## DES ÉCARTS DE LOYERS PLAFONDS IMPORTANTS ENTRE LOGEMENT SOCIAL ET LOGEMENT LOCATIF INTERMÉDIAIRE

L'écart de loyers plafonds entre logements très sociaux (PLAI) et logement locatif intermédiaire (LLI) est quasiment du simple au triple pour une commune classée en A et 3 et du simple au double pour une commune B1 et 3. C'est cohérent avec la vocation sociale du parc Hlm, mais rend la production de logements LLI économiquement plus facile.

### LES LOYERS PLAFONDS DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX ET INTERMÉDIAIRES SELON LES DIFFÉRENTS ZONAGES



# Glossaire

- **APL** : Aide Personnalisée au Logement. Principale allocation logement réservée aux logements sociaux et logements conventionnés privés. Un ménage du parc social sur deux bénéficie de l'APL.
- **BRS** : Bail Réel Solidaire. Dispositif d'accession sociale dissociant le bâti du foncier et permettant également de bénéficier d'avantages fiscaux et de garanties. La revente de ces logements est encadrée, ce qui leur permet de rester dans l'inventaire SRU ad vitam.
- **LLI** : Logement Locatif Intermédiaire. Destiné aux ménages des classes moyennes supérieures dans les zones où les marchés immobiliers sont les plus tendus. Il tend à remplacer le PINEL dans la production neuve privée. Les organismes Hlm peuvent acquérir et gérer des LLI.
- **Pinel** : dispositif de défiscalisation de logements neufs. Les acquéreurs de ces logements bénéficient de réductions d'impôts contre une mise en location à des loyers inférieurs au marché privé. Il ne sera plus possible de réaliser du Pinel après le 31/12/2024.
- **PLAI** : Prêt Locatif Aidé d'Insertion : les logements sociaux réservés aux personnes en situation de précarité.
- **PLS** : Prêt Locatif Social : logements sociaux accueillant des ménages plus aisés dont le niveau de ressources ne permet pas de se loger dans le parc privé. C'est le mode de production privilégié des logements étudiants.
- **PLUS** : Prêt Locatif à Usage Social. C'est le plus répandu des logements locatifs sociaux, accessibles aux 2/3 de la population.
- **PSLA** : Prêt Social de Location-Accession. Dispositif d'accession sociale à la propriété débutant par une période de location du logement au bout de laquelle le ménage peut décider d'acheter. Bénéficie d'une TVA taux réduit, d'une exonération de TFPB sur 15 ans ainsi que de garanties de rachat et de relogement.
- **PTZ** : Prêt à Taux Zéro proposé par l'Etat pour l'achat d'un logement. Il a été profondément remanié en 2024.

## 1 union, 56 adhérents

L'Union Régionale Hlm en Nouvelle-Aquitaine est une association loi 1901 qui fédère les 56 organismes sociaux pour l'habitat en Nouvelle-Aquitaine. Elle représente ses adhérents auprès des partenaires institutionnels du logement social (État, collectivités locales, fédérations professionnelles...) et les appuie professionnellement. Elle assure également une mission de centre de ressource sur le logement social néo-aquitain, et coordonne les groupements d'organismes Hlm aux échelons infra-régionaux, en favorisant des positionnements communs.



**URHlm Nouvelle-Aquitaine**  
Direction régionale

98 avenue de la Libération  
33110 LE BOUSCAT  
05 56 69 47 90

**Délégation territoriale**  
de Limoges

3 rue Montyon  
87100 LIMOGES  
05 55 79 97 48

**Délégation territoriale**  
de Poitiers

62 avenue du Plateau des Glières  
86000 POITIERS  
05 49 88 71 80

[urhlm.na@union-habitat.org](mailto:urhlm.na@union-habitat.org)

Remerciements : Aquitanis pour les simulations d'impact de changement de zonage.