



SELECTION D'ETUDES SUR L'ACCESSION SOCIALE

Aides à l'accession : l'heure des collectivités locales

Jean Bosvieux, ANIL Habitat Actualité, avril 2008

Présentation de l'étude

Depuis 1977, le dispositif d'aide à l'accession à la propriété repose sur deux piliers : l'aide à la pierre et l'aide à la personne. La première, réservée aux primo-accédants, est accordée au regard des ressources du ménage à la date de la réalisation de l'opération et lui est définitivement acquise, alors que la seconde, destinée à alléger l'effort de remboursement, évolue en fonction du revenu du ménage et de sa composition.

L'aide à la pierre est véhiculée par un prêt à taux réduit qui fut initialement le PAP puis, à partir de 1995, le prêt à 0 % qui, contrairement au PAP, est diffusé à guichet ouvert et dont l'effet solvabilisateur est dégressif en fonction des ressources du bénéficiaire. Un autre changement d'importance est intervenu en 2005 : alors que précédemment, l'aide à la pierre était réservée à l'accession dans le neuf et aux opérations d'acquisition-amélioration de logements existants comportant une part importante de travaux, le prêt à 0 % peut, depuis cette date financer, - avec toutefois un montant plus faible que dans le neuf - l'acquisition de logements existants sans condition de travaux.

Depuis 1995, alors que les taux d'intérêt baissaient et que les prix immobiliers connaissaient une très forte hausse, le montant maximum du prêt à 0 % et le barème des tranches de revenu définissant les conditions de remboursement sont restés inchangés. De ce fait, la part des accédants bénéficiant des conditions les plus avantageuses s'est réduite et l'impact de l'aide a considérablement diminué. Dans le segment du neuf, la part moyenne de l'aide actuarielle véhiculée par le prêt à 0 % dans le montant des opérations est passée de 10 % en 1996 à 4 % en 2006.

Pour des raisons similaires, l'impact des aides à la personne s'est lui aussi fortement érodé. Le pourcentage d'accédants susceptibles d'en bénéficier, parmi les accédants dans le neuf ayant obtenu un prêt à 0 %, a diminué de moitié en dix ans et le montant moyen de l'aide a baissé de 35 % en euros constants.

Mais l'analyse de l'impact du prêt à 0 % n'est intelligible que si l'on prend en compte la dimension géographique. En effet, les caractéristiques des opérations, aussi bien que celles des ménages bénéficiaires, diffèrent considérablement selon la localisation. Dans les zones les plus chères, les logements concernés sont dans leur grande majorité des logements anciens de petite taille et les bénéficiaires disposent d'apports personnels très importants. A l'opposé, dans les zones peu urbanisées, le prêt à 0 % finance des opérations de plus grande taille - la plupart du temps des maisons individuelles -, moins chères, réalisées par des familles avec des apports personnels modestes. Le montant moyen du prêt à 0 % variant assez peu, le poids de l'aide qu'il véhicule dans le montant des opérations est le plus élevé dans les zones les moins chères.

De nouvelles aides, la majoration du prêt à 0 % et le Pass-Foncier du 1 % logement, ont été mises en place en 2007. Subordonnées à l'octroi d'une aide locale d'un montant minimal, elles devraient permettre de solvabiliser de façon beaucoup plus conséquente des opérations moins nombreuses, car plus ciblées. Il faudra toutefois attendre, pour juger de leur efficacité, que les collectivités territoriales aient assimilé leur fonctionnement et pris conscience du parti qu'elles peuvent en tirer.

http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2008/aides_accession_collectivites_locales.pdf

La sécurité juridique des politiques d'aide à l'accession des collectivités locales

Antonin Ollivier, ANIL Habitat Actualité, août 2008

L'étude s'intéresse particulièrement à la question de la sécurité juridique des décisions des collectivités locales en matière d'aide à l'accession et de leur mise en oeuvre.

Présentation de l'analyse juridique

Depuis 2007, le prêt à 0 % accordé pour la construction ou l'acquisition d'un logement neuf peut être majoré si l'accédant bénéficie d'une aide d'une collectivité territoriale. A cette même condition, l'accédant peut, en outre, bénéficier d'un PASS-FONCIER® du 1 % logement, dispositif qui lui permet de différer l'acquisition du terrain. Ces mesures visent à impliquer les collectivités dans les politiques d'accession à la propriété, partant du principe que les politiques locales peuvent s'appuyer sur une connaissance des besoins en logement et des conditions des marchés locaux, chose qui n'est pas possible dans le cas d'un dispositif piloté au niveau national.

Les aides locales peuvent être accordées en-dehors du cadre prévu par ces dispositifs, mais la puissance de l'effet de levier de ces derniers conduit les opérateurs à solliciter de façon active les élus pour les convaincre de mettre en place de telles interventions.

Les collectivités locales contactent souvent les ADIL sur ces questions. Elles doivent en effet veiller à la sécurité juridique des décisions qu'elles prennent en matière d'octroi d'aides.

http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2008/securite_juridique_politique_aide.pdf

Accession à la propriété : les aides des communautés urbaines et communautés d'agglomération

Béatrice Herbert, ANIL Habitat Actualité, juin 2008

Synthèse de l'étude

La question de l'accession sociale dans les communautés urbaines et communautés d'agglomération : une préoccupation croissante

Les communautés urbaines, communautés d'agglomération et syndicats d'agglomération nouvelle, au nombre de 184 au 1er janvier 2006, 191 au 1er janvier 2008, regroupent plus de 40 % de la population française et quelques 3 000 communes, quasi exclusivement urbaines, où résident la majorité des locataires, candidats potentiels à l'accession à la propriété. En dépit d'une indéniable variété de situations entre intercommunalités, les prix observés sont souvent bien plus élevés que ceux des secteurs ruraux ou périurbains plus lointains, et les opérations financées avec un PTZ plus rares que dans les communautés de communes, comme le révèle l'analyse des PTZ accordés en 2006.

Dans un tel contexte, de nombreuses « intercommunalités urbaines » partagent avec l'Etat le souci d'offrir aux candidats à l'accession une possibilité de parcours résidentiel et de favoriser la mobilité dans le parc social. Dans une perspective de lutte contre l'étalement urbain, elles mettent l'accent sur la nécessité de retenir sur leur territoire les ménages jeunes et actifs, enclins, par choix ou par nécessité financière, de s'éloigner de leur lieu de travail pour accéder à la propriété. L'élaboration de nouveaux PLH intégrant la question de l'accession sociale est alors un moment privilégié de réflexion et de mise au point d'une stratégie dans ce domaine, via notamment la définition d'objectifs chiffrés de construction neuve, la définition d'une politique foncière, mais aussi la mise en place d'aides financières dédiées au parc existant et/ou au

parc neuf, en accompagnement des dispositifs nationaux (extension du PTZ à l'ancien sans obligation de travaux en 2005, PTZ majoré et PASS-FONCIER® en 2007).

Les enjeux ne sont toutefois pas les mêmes selon les territoires et les prix du marché ; certains EPCI estiment que l'accession sociale existe dans le neuf et /ou le parc existant et n'appelle pas d'intervention particulière là où d'autres jugent a contrario que les prix très élevés l'interdisent aux ménages modestes ; d'autres encore se déclarent hostiles à ce type d'intervention et privilégient la construction de logements locatifs sociaux ou la réhabilitation du parc locatif tant social que privé. Entre ces positions extrêmes, nombre de collectivités estiment utile une intervention ciblée, destinée à faciliter l'accession sociale de ménages résidant et/ou travaillant déjà sur le territoire communautaire. Dans les marchés les plus tendus, la distinction introduite dans les PLH entre accession sociale et accession dite « abordable » fonde nombre de politiques locales, notamment celles visant à la production de programmes à prix maîtrisés, inférieurs, généralement de 20 à 25 %, au prix du marché, parfois destinés à des ménages à revenus dits « intermédiaires », supérieurs au plafond d'éligibilité au PTZ.

Ainsi, si les aides des CU et CA sont surtout dévolues au parc locatif social et à l'amélioration de l'habitat privé, nombre d'entre elles ayant considérablement renforcé leur intervention financière à l'occasion de la signature d'une convention de délégation des aides à la pierre¹, les « intercommunalités urbaines » ont à l'évidence la capacité d'intégrer des aides à l'accession sociale à leur budget logement, une telle décision relevant avant tout de choix politiques et d'arbitrages budgétaires. L'enquête exhaustive menée auprès de l'ensemble des CU et CA par le réseau des ADIL, avec le concours de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) dans les départements sans ADIL offre à cet égard une bonne connaissance des aides locales en vigueur au premier trimestre 2008, un an après l'adoption des dispositifs nationaux liés au logement neuf.

Un nombre modeste d'aides locales mais une montée en régime en 2007

Début 2008, et hors opérations financées par un PSLA, 10 % des CU et CA allouent une aide financière directe aux primo-accédants (15 EPCI sur 150 réponses). En y ajoutant les 6 villes centres dans le même cas et les 2 nouveaux EPCI signalés par les ADIL², 15 % des intercommunalités urbaines sont concernées, ce taux ayant considérablement progressé en 2007. En effet, alors qu'auparavant, très peu de collectivités accordaient leur soutien à l'accession sociale (8 EPCI ou villes), 15 aides nouvelles ont vu le jour depuis 2007, dont 80% expressément liées au PTZ majoré et/ou PASS-FONCIER®, et par là-même réservées au parc neuf.

Après une période 2006/2007 caractérisée par la prépondérance des prêts à taux zéro locaux, essentiellement destinés à compléter le prêt à 0 % de l'Etat, récemment ouvert à l'acquisition de logements anciens sans obligation de travaux, la mise en place de subventions majoritairement destinées au parc neuf (9 collectivités) caractérise la période 2007/2008, et ce surtout dans l'ouest de la France, terre traditionnelle d'accession.

Des critères d'éligibilité aux aides locales généralement restrictifs

Certaines collectivités ouvrent très largement le bénéfice des aides, d'autres choisissent des politiques plus ciblées liant l'ouverture des aides à des conditions plus strictes relatives au ménage ou au logement.

La plupart des communautés urbaines et communautés d'agglomération privilégient une intervention ciblée, intégrée à une réflexion urbanistique ou sociologique ; plus le dispositif est restrictif, plus la collectivité locale s'éloigne du simple « accompagnement » de la politique nationale du logement. Désireuses de maîtriser leur budget, les collectivités locales font en outre, à quelques exceptions près, initialement preuve de prudence, quitte à élargir ultérieurement les conditions d'éligibilité, si le nombre de bénéficiaires est trop faible.

Les critères d'éligibilité aux aides locales liés au ménage sont de trois types : plafond de ressources, conditions de lieu, voire d'ancienneté de résidence mais aussi composition familiale et statut d'occupation. Selon le type de parc concerné, ces critères diffèrent sensiblement. En matière de plafond de ressources, la solution la plus répandue consiste à adosser ce dernier à celui du PTZ pour les aides locales allouées

¹ Soit en 2007, 85 % des CU (12) et 1/3 des CA (55)

² Subventions pour achat d'un logement neuf pour la CU Brest Métropole Océane (29) en mai 2008, et la CA du Pays Royannais (17) en 2007

indifféremment au neuf ou à l'ancien ou à celui du PTZ majoré pour les aides allouées au seul parc neuf ; certaines collectivités vont toutefois plus loin et réservent leurs aides aux ménages aux ressources les plus modestes (PTZ avec différé d'amortissement par exemple). En sus de ce premier critère, une condition de lieu, voire d'ancienneté de résidence et/ou de lieu de travail de 1 à 3 ans dans la commune ou la communauté octroyant l'aide est exigée pour 2/3 des aides allouées au neuf ou à l'ancien. Pour celles ciblées sur le seul parc neuf, la composition familiale et le statut d'occupation sont mis en avant : sont ainsi privilégiés les jeunes ménages, les conditions d'octroi de l'aide pouvant être assouplies ou plus avantageuses pour les ménages avec enfants, mais aussi les locataires du parc social, qui peuvent être les seuls destinataires de l'aide locale ou bénéficier de conditions plus favorables que les locataires du privé.

Les critères d'éligibilité liés au logement correspondent, quant à eux, à trois grands types de préoccupations :

- offrir aux candidats à l'accession des biens ou terrains à un prix maîtrisé, compatible avec leurs ressources et situés dans des programmes précis,
- éviter une consommation foncière trop importante via la fixation d'une taille maximum de parcelle et favoriser les constructions respectant des normes environnementales (référentiel développement durable, constructions de type Haute Qualité Environnementale),
- favoriser les secteurs éligibles à la politique de la ville.

Dans le neuf, l'instauration de prix plafonds d'achat, tout comme la fixation d'une taille maximum de parcelles est généralement articulée à la création de ZAC ou lotissements. Dans l'ancien, l'aide est parfois réservée aux seuls travaux, afin d'éviter tout effet inflationniste.

Le montant des prêts à 0 % locaux, distribués par les établissements bancaires ayant signé une convention avec la collectivité est soit corrélé au montant du PTZ de l'Etat, soit fixé de manière forfaitaire selon des critères variables. Les subventions, octroyées directement par l'EPCI ou la commune, correspondent pour le parc neuf, au montant minimum destiné à déclencher la majoration du PTZ, parfois majoré au profit des ménages avec enfants de 1 000 à 2 000 euros.

Les perspectives

Sachant d'une part que l'acquisition d'un bien existant regroupe, tant en 2005 qu'en 2006, la grande majorité des opérations bénéficiant d'un prêt à 0 % dans une CU ou CA, notamment dans les communautés urbaines où près de 9 achats sur 10 ont lieu dans l'ancien, d'autre part que le foncier est sinon rare du moins cher dans les secteurs urbains denses, il est aujourd'hui difficile d'émettre des hypothèses quant à l'évolution des aides locales liées aux dispositifs nationaux.

Nombre de communautés sont toutefois intéressées par les avantages associés au PASSFONCIER ®, espérant que celui-ci sera étendu au parc collectif, et souhaitent mettre en place ou développer un volet « accession aidée », destinées prioritairement aux ménages avec enfants, dans des ZAC ou lotissements mais aussi dans les secteurs en renouvellement urbain.

http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2008/accession_propriete_aides_cu_ca.pdf

Grâce au concours des 75 ADIL du réseau ANIL/ADIL, l'ANIL actualise en permanence les aides des collectivités locales à l'accession sociale, consultables sur le site de l'ANIL (www.anil.org, rubrique « aides des collectivités locales »).