

Quelles priorités pour les aides à l'accèsion à la propriété ?

Bernard Vorms

Depuis plus de trente ans, les réformes successives de l'aide à l'accèsion à la propriété sont confrontées à des objectifs contradictoires, tant en termes de territoires visés que de types de logements ciblés. Les arbitrages sous la contrainte budgétaire qui ont conduit à la réforme du PTZ+ fin 2011 illustrent les difficultés posées par cette politique du logement.

Le débat parlementaire a vu resurgir une question récurrente des politiques d'encouragement à l'accèsion : faut-il orienter les aides financières vers les zones où l'offre de logements est très inférieure à la demande ou vers celles, moins tendues, où le pouvoir déclencheur de ces aides est le plus fort ? Sur fond de contrainte budgétaire, le Prêt à Taux Zéro+ (PTZ+)¹, principal outil d'aide financière à l'accèsion à la propriété, est remis en cause moins d'un an après son lancement : son coût, 2,6 milliards d'euros en 2011, pèserait trop lourd sur les finances publiques. L'économie attendue de la révision du dispositif est de 1,8 milliards d'euros, soit un coût de 800 millions d'euros pour 2012.

Le premier enjeu de la réforme de janvier 2011, qui a substitué le PTZ+ au PTZ créé en 1995, consistait à renforcer l'aide dans les zones dites « tendues », celles où la demande est la plus forte et les prix les plus élevés². L'idée était de mieux adapter l'aide au besoin financier des acheteurs et aussi, à terme, d'inciter les promoteurs à y développer leur offre. Le deuxième enjeu était de prendre en compte les objectifs du développement durable : qu'il s'agisse de construction ou d'achat d'un logement ancien, l'aide devenait plus généreuse pour les logements économes en énergie.

Des choix politiques imposés par les contraintes budgétaires

En novembre 2011, le gouvernement a déposé, dans le cadre du vote de la loi de finances pour 2012, un projet d'amendement qui portait à l'extrême la logique nouvelle du PTZ+ : dans un but de maîtrise des dépenses publiques, il visait à concentrer tout l'effort sur la construction neuve et dans les seuls marchés tendus. Il proposait de supprimer totalement le PTZ+ en zone peu tendue (C et B2) et de le maintenir en zone tendue (B1 et A), mais sous condition de performances énergétiques. S'agissant de l'achat de logements anciens, le projet proposait de revenir à la situation d'avant 2005, quand seules les opérations intégrant un fort pourcentage de travaux pouvaient prétendre au PTZ. En outre, un plafond de ressources était réintroduit. Cette proposition avait pour conséquence

¹ Le PTZ+ est le principal outil d'aide à l'accèsion à la propriété. C'est un prêt sans intérêts qui vient compléter le plan de financement des ménages, non encore propriétaires de leur logement et dont les revenus ne dépassent pas un plafond, lorsqu'ils acquièrent une résidence principale neuve ou la font construire. Le montant de l'aide publique véhiculée par ce prêt varie en fonction du revenu, de la composition familiale de l'accédant et de la localisation de l'opération. La collectivité paie les intérêts qui ne sont pas payés par l'accédant. Voir : <http://www.anil.org/profil/vous-achetez-vous-construisez/financement/prets-reglementes/prest-a-taux-zero/prest-a-taux-zero/>.

² Le territoire est divisé entre quatre zones : A, B1, B2, et C, des plus tendues (A) aux moins tendues (C).

de réduire fortement le nombre de projets éligibles, et donc le coût du dispositif : 93 % des projets bénéficiaires d'un PTZ+ en 2011 auraient été exclus du champ d'application de la mesure en 2012³.

Les députés ont rejeté cet amendement et fait un choix presque inverse : s'ils réintroduisent le plafond de ressources supprimé en 2011 et s'ils réservent bien le PTZ+ au logement neuf, ils refusent d'en limiter le bénéfice aux seules zones les plus tendues. En outre, la limitation aux opérations labellisées Bâtiment basse consommation (BBC)⁴ ne sera effective qu'à partir de 2013. Depuis ce vote, l'administration a joué de son pouvoir réglementaire en déterminant des barèmes de PTZ+ permettant de revenir en partie sur cette neutralité géographique et de privilégier, malgré tout, les zones tendues, sans toutefois exclure les zones B2 et C, qui restent donc éligibles au PTZ+. Revenons sur ces arbitrages, qui n'ont pas tous été consensuels.

Le rétablissement du plafond de ressources n'a pas fait débat : sa suppression dans le PTZ+ en 2011 ne s'expliquait que par le fait que celui-ci réunissait le PTZ historique et le crédit d'impôt ; or ce dernier, créé en 2007 dans la foulée de l'élection présidentielle, était accordé sans plafond de ressources. L'idée de réserver l'aide aux logements neufs n'était contestée que par les fédérations professionnelles d'agents immobiliers : elle constitue un certain retour aux sources. Depuis la création du prêt à l'accession à la propriété (PAP)⁵ en 1977 jusqu'à la réforme du PTZ de 2005, les aides à l'accession avaient toujours été réservées à la construction neuve ou à ce que l'on appelait l'acquisition-amélioration (l'achat d'un logement ancien avec un très fort pourcentage de travaux), l'objectif étant d'accroître le parc de logements ou de l'améliorer. L'idée d'une aide à l'achat de logement ancien non assortie de travaux n'avait été introduite qu'en 2005 (ANIL *et al.* 2002). On notera que la loi de finances pour 2012 supprime également l'aide à l'acquisition-amélioration, consacrant ainsi l'intégralité de l'aide à la construction de nouveaux logements⁶.

C'est à propos de la volonté de recentrage géographique des aides que les divergences de vues sont plus radicales.

Volontaristes ou réalistes : deux visions des aides à l'accession

Deux appréciations sur le rôle des aides à l'accession s'opposent dans ce débat. D'un côté, les « volontaristes » veulent concentrer l'effort public sur les zones où la tension du marché est la plus forte. De l'autre, les « réalistes » préfèrent orienter les aides là où leur effet déclencheur est le plus élevé. Or cet effet déclencheur semble diminuer à mesure que les prix s'élèvent, donc avec la tension du marché : dans les zones les plus tendues, les aides à la solvabilité ne permettent pas de compenser l'absence d'apport personnel⁷. Cet effet déclencheur est également plus marqué pour l'achat d'un logement neuf que pour l'achat d'un logement ancien. Il y a ainsi un débat sur le nombre d'opérations qui auraient été engagées si la réforme était intervenue en 2009, et donc sur l'effet prévisionnel de la réforme.

Alors que les « volontaristes » croient à la possibilité d'utiliser les aides à l'accession pour encourager la construction en zone dense, les seconds préfèrent accompagner la demande, voire

³ Au cours du premier trimestre 2011, 75 % des PTZ+ accordés l'ont été pour l'achat de logements anciens. Et, parmi les opérations neuves financées en PTZ+, 71 % étaient situées dans les zones les moins tendues (C et B2).

⁴ Bâtiment basse consommation : logement présentant des caractéristiques thermiques assurant d'excellentes performances énergétiques.

⁵ Le prêt à l'accession à la propriété avait été mis en place en 1977 pour encourager l'accession à la propriété. Il s'agissait d'un prêt bonifié distribué par des établissements spécialisés, le Crédit foncier de France et les sociétés de crédit immobilier. Il a été remplacé en 1995 par le PTZ, dont la distribution a été ouverte à l'ensemble des établissements de crédit.

⁶ Une exception est faite pour les logements HLM vendus aux locataires.

⁷ À Paris, pour prendre l'exemple du marché le plus cher, le prix d'un appartement neuf de 80 m² représente plus de 20 années de revenu d'un ménage de l'agglomération parisienne du décile médian. L'achat d'un logement neuf n'est possible que si ce ménage dispose d'un apport personnel très important. À l'inverse, nombre de primo-accédants modestes dans les zones peu denses financent la totalité de leur achat grâce à l'emprunt.

accepter un certain étalement urbain, pour desserrer la pression sur les zones les plus coûteuses. Pour ces derniers, l'objectif de soutien de l'emploi dans la filière du bâtiment prend le pas sur l'idée d'encourager la construction dans les zones où le déséquilibre entre la demande et l'offre de logements est le plus fort.

On sait que les aides à guichet ouvert s'opposent aux aides programmées : à la différence des HLM, qui font l'objet d'une programmation, un accédant ou quelqu'un qui veut réaliser un investissement locatif peut décider de tirer parti d'une aide nationale pour réaliser le projet de son choix. On connaît le risque que les aides à guichet ouvert soient d'autant plus diffusées qu'elles sont moins nécessaires. Distribuer le PTZ+ pour l'essentiel dans le milieu rural, est-ce favoriser les effets d'aubaine⁸ ? Le cantonner aux zones tendues, est-ce pousser à l'inflation et condamner, à terme, le dispositif ?

La maîtrise des coûts et du foncier : un paramètre clef des politiques de logement

La crise remet, de fait, sur le devant de la scène les réflexions sur la maîtrise du coût du foncier. Là où la demande de logements excède largement l'offre, le coût des opérations est évidemment beaucoup plus élevé. Les travaux d'Arnaud Bouteille (2008) ont mis en évidence le fait que les coûts de construction s'élevaient avec la densité urbaine. Il reste que la véritable variable d'ajustement demeure le prix du foncier. Aux yeux des députés, diriger les aides vers les zones tendues reviendrait ainsi à subventionner les détenteurs du foncier et à alimenter la hausse des prix dans un mouvement sans fin. Dans ces territoires, les aides à l'accession ne permettraient pas vraiment d'aider les ménages et auraient surtout un effet inflationniste. Pour eux, mieux vaudrait donc diriger les aides là où il est possible de les utiliser, c'est-à-dire dans les zones moins denses où les ménages peuvent faire construire les maisons individuelles qui répondent majoritairement à leurs souhaits.

Ce débat se déroule dans une période de crise, mais il n'est pas nouveau. Périodiquement, il est fait référence à la pratique des Pays-Bas, qui distinguent entre la propriété privée du sol et l'appropriation publique de la valeur qui résulte de l'usage qui en est fait. Si l'effet inflationniste des politiques d'aides à l'accession transite par le prix des terrains, c'est là que devrait se porter la réflexion. Dès lors que les aides financières deviennent marginales, la principale voie qui reste ouverte à un État impécunieux semble être celle d'une intervention sur le foncier.

Bibliographie

- Agence nationale d'information sur le logement (ANIL). 2011. *L'impact du PTZ+*, juillet. URL : <http://www.anil.org/publications-et-etudes/etudes-et-eclairages/etudes-et-eclairages-2011/limpact-du-ptz/>.
- Agence nationale d'information sur le logement (ANIL), avec l'Inspection générale des finances et le Conseil général des ponts et chaussées. 2002. *Rapport d'évaluation sur le Prêt à Taux Zéro (PTZ)*. URL : <http://www.anil.org/publications-et-etudes/etudes-et-eclairages/2002/rapport-devaluation-sur-le-pret-a-taux-zero-ptz/>.
- Bouteille, A. 2008. « Les déterminants économiques de la densité parcellaire », *Études foncières*, n° 135, p. 6-10.

⁸ Il y a « effet d'aubaine » lorsqu'une action, par exemple l'achat d'un logement, que l'aide publique avait pour effet de déclencher, aurait été entreprise même en l'absence de cette aide.

Bernard Vorms est directeur général de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et président de la Société de gestion du Fonds de garantie de l'accèsion sociale. Il dirige la revue *Habitat-actualité* et travaille sur le financement et l'organisation du marché du logement, domaines sur lesquels il a réalisé diverses missions d'expertise pour les pouvoirs publics. Les principales études de l'ANIL sont librement consultables sur le site <http://www.anil.org/>.

Pour citer cet article :

Bernard Vorms, « Quelles priorités pour les aides à l'accèsion à la propriété ? », *Métropolitiques*, 20 février 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Quelles-priorites-pour-les-aides-a.html>.