



LE PRÊT A 0 % EN ACQUISITION - AMÉLIORATION

LES EFFETS DE LA BAISSE DE LA QUOTITE DE TRAVAUX OBLIGATOIRE

Etude réalisée sous l'égide de l'Observatoire des pratiques du Conseil National de l'Habitat

La réforme de l'accèsion, intervenue en octobre 1995, destinait le prêt à 0 % à la construction neuve et aux opérations d'acquisition-amélioration, à la condition que la proportion de travaux soit supérieure à 35 % du montant total du projet et que le logement soit âgé de plus de vingt ans ; dans ce domaine, elle s'inscrivait dans la continuité du dispositif précédent : aide au logement, autant qu'aide à l'activité du bâtiment.

Cependant, dès février 1996, la décision était prise, à titre temporaire et jusqu'au 31 décembre 1996, d'abaisser à 20 % le pourcentage de travaux nécessaire pour avoir droit au prêt à 0 %.

Six mois après son entrée en vigueur, deux éléments permettent de juger de l'effet de cette mesure sur le fonctionnement des marchés du logement : les opérations effectivement financées par les établissements de crédit et les observations des conseillers des ADIL sur la préparation des projets par les particuliers et sur leurs critères de décisions.

Ouverture à l'ancien : les termes du débat

Le débat sur l'orientation des aides au logement et sur les effets pervers de la confusion entre aide au logement et aide à l'activité est une figure obligée de la réflexion sur la politique du logement en France depuis le rapport TREPPOZ : l'aide de l'Etat doit être consacrée à encourager ceux qui, en s'endettant pour accéder à la propriété, vont concourir à créer des logements supplémentaires, logements neufs que leurs seuls revenus ne leur permettraient pas d'acquérir. Dès lors, la question est de savoir dans quelle mesure cette aide à la construction et aux travaux doit s'accompagner d'une aide à l'ancien. Il s'agit d'éviter les conséquences néfastes d'une absence de fluidité du marché : orientation des primo-accédants les plus modestes vers les logements les plus coûteux et surendettement corrélatif, forte décote lors des premières reventes des logements aidés, obstacle à la mobilité des personnes et désertification des centres-bourgs. Il faut aussi s'assurer que les aides à l'ancien n'ont pas d'effets haussiers sur les prix.

Du fait du resserrement de la hiérarchie des taux, de l'ouverture de certaines aides à l'achat de logements existants et de la modification des conditions d'intervention de l'APL, cette différence est aujourd'hui, moins importante qu'en 1984, date du rapport TREPPOZ. La part de l'ancien dans l'accession a d'ailleurs considérablement augmenté (cf. Habitat Actualité n° 51 - juillet 1995 : « Questions actuelles de l'accession à la propriété »).

La baisse de la quotité des travaux qui intervenue en février 1996 n'est pas la première mesure destinée à réduire la différence de traitement entre le neuf et l'ancien : l'ouverture du prêt conventionné pour l'achat de logement ancien allait dans le même sens (cf. Habitat-Actualité N° spécial - janvier 1993 : « Le prêt conventionné pour l'achat d'un logement ancien sans obligation de travaux »).

Cependant, l'atout du prêt conventionné était d'être presque exclusivement limité au bénéfice de l'APL, alors que le recours au prêt à 0 % présente un avantage relatif tout à fait significatif.

En outre, cette dernière mesure participe d'une logique assez différente, puisqu'elle est présentée comme répondant à un objectif de relance de l'activité et, à ce titre, temporaire.

Elle part d'une double constatation :

- parmi les accédants, la proportion de primo-accédants s'est réduite ;
- la crise s'est manifestée depuis 1990 par un gel des transactions ;
- le bon fonctionnement de la « chaîne du logement » suppose une action sur le « maillon » de l'ancien.

Il s'agit donc, en ouvrant de façon plus libérale le bénéfice du prêt à 0 % à l'ancien, de débloquer le marché en permettant à d'éventuels « vendeurs-acheteurs », entravés par l'impossibilité de revendre, d'entreprendre des opérations dans le neuf.

Les conditions de commercialisation du prêt à 0 % dans l'acquisition-amélioration

Même adoptée à titre provisoire, une disposition nouvelle exige du temps pour être connue des acteurs du marché ; or le délai nécessaire à cette adaptation est particulièrement long, dès lors qu'il s'agit du marché de l'ancien : celui-ci se caractérise, par rapport au marché du neuf, par une très grande inertie.

En effet, la logique de prescription y est très différente.

Dans le secteur de la construction neuve, il est fréquent que le « produit logement » soit défini en fonction du produit financier et de l'aide auxquels il est censé correspondre. C'est particulièrement le cas en maison individuelle, produit plastique et modulable.

Rien de tel en ancien. Le produit préexiste et les prescripteurs potentiels, agents immobiliers ou éventuellement notaires, sont des vendeurs de logements avant d'être des vendeurs de produits financiers.

Certes, leurs méthodes de démarchage commercial s'adaptent aux potentialités financières ou fiscales nouvelles, mais moins rapidement que ne le font les services d'études des promoteurs ou des

constructeurs.

Il n'existe pas d'ensembliers comme le sont les constructeurs de maisons individuelles, alors qu'il s'agit d'un marché tourné vers une clientèle modeste désireuse d'un service global. En matière de financement de l'immobilier, **les notaires** sont des prescripteurs actifs pour leurs clients investisseurs ; envers les accédants à la propriété, leur influence est plus marginale, sauf lorsqu'ils ont une mission de négociation ; leur conseil intervient trop tardivement pour inciter à la réalisation d'une opération d'acquisition-amélioration plutôt qu'une opération de construction ou d'achat dans le neuf : la nature de la transaction est déjà déterminée. Ils peuvent en revanche inciter les acheteurs à bénéficier des avantages du prêt à 0 %.

Les **agents immobiliers** ne sont pas naturellement conduits à orienter leurs clients vers un financement de type acquisition-amélioration. Toute complexité supplémentaire dans le montage de l'opération fait peser, à leurs yeux, un risque sur la réalisation de la vente. En l'occurrence, la logique veut que l'agent immobilier, s'il a le choix, oriente le particulier, vers une accession simple assortie d'un prêt bancaire classique. De fait, si la FNAIM a fait un réel effort de sensibilisation de ses membres, ceux-ci sont peu nombreux à avoir intégré le prêt à 0 % dans leur stratégie de communication.

Ceci est susceptible d'évoluer, si les agents immobiliers voient dans le prêt à 0 % un produit qui leur permet, soit de commercialiser des logements actuellement hors marché, soit de gagner une clientèle jusqu'alors inaccessible, mais il faudrait pour cela que cette mesure soit pérennisée.

Quant aux **artisans**, bien qu'ils soient pleinement bénéficiaires de ce dispositif, ils ne jouent pas de rôle de prescription.

La complication est également un obstacle pour les **prêteurs** : un crédit est plus simple à monter pour l'agent de la banque s'il finance un achat plutôt qu'un achat et des travaux.

De surcroît, les produits de ce type sont d'autant plus facile à placer qu'ils correspondent à une production « courante » : on le mesure en voyant les difficultés éprouvées par les réseaux AFB à pénétrer le marché du prêt à 0 % pour le neuf, difficultés qui proviennent en partie de ce qu'ils ont abordé ce marché progressivement, alors que les mutualistes ont choisi d'en faire, d'entrée de jeu, une production de masse.

Les **ADIL** qui voient les candidats à l'accession très en amont de l'élaboration des projets peuvent elles envisager l'ensemble des opportunités qui s'offrent aux particuliers (cf. infra).

A ces caractéristiques générales de l'ancien, s'ajoute le fait que le lancement du prêt à 0 % a connu un succès de notoriété exceptionnel, dont la mesure d'extension à l'ancien a peut-être souffert : il était difficile d'être aussi efficace pour faire connaître de tous le changement de règle du jeu concernant la quotité de travaux en acquisition-amélioration.

Les opérations effectivement financées : un volume significatif

Compte tenu de tous ces éléments, la progression du nombre d'opérations peut être jugée comme tout à fait significative.

Au cours du dernier trimestre 1995, 18 % des prêts à 0 % finançaient des opérations d'acquisition-amélioration comportant plus de 35 % de travaux.

Depuis la fin du mois de février, date de la baisse à 20 % de la quotité de travaux nécessaires, la part des opérations dans l'ancien n'a cessé de s'accroître jusqu'à atteindre un niveau qui, selon les principaux établissements prêteurs, est de l'ordre de 35 % pour le mois de juin.

Simultanément, le nombre d'opérations de construction neuve diminuait légèrement.

La part des opérations comportant plus de 35 % de travaux diminuait lentement, passant de 18 % en 1995, pour passer aux environs de 14 % en juin, mais il s'agit plus probablement d'un effet

de la réglementation sur la présentation des devis, que d'une modification de la nature des opérations.

Les données dont disposent les réseaux ne permettent pas, en général, de juger si la progression du nombre d'opérations dans l'ancien caractérise plus particulièrement certains types de localisations, rurales, périurbaines ou urbaines.

Effet déclencheur et arbitrage des particuliers

Comment ce dispositif influe-t-il sur les projets des particuliers ?

L'exploitation des plans de financement établis dans les ADIL permet d'affiner le diagnostic sur les arbitrages des ménages entre le neuf, l'ancien, ou l'ancien avec travaux, notamment selon la taille de l'agglomération de résidence (¹).

Parmi les ménages candidats à l'accession au second trimestre 1996, un sur cinq, environ, n'était pas encore bien fixé quant à la nature de l'opération envisagée : neuf, achat d'ancien sans travaux ou acquisition-amélioration. Un sur dix se déclarait même parfaitement indéterminé. En définitive, 15% des ménages changent d'avis ou se déterminent à l'issue de la consultation assurée par les ADIL : « l'effet conseil » n'est donc pas négligeable.

Quels sont les arbitrages observés ?

On constate globalement une transformation très nette des projets en faveur de l'acquisition-amélioration, laquelle représente ainsi plus du tiers des opérations étudiées. Traditionnellement, les opérations d'acquisition-amélioration représentaient 18 à 20 % des projets étudiés dans les ADIL. Du fait de l'abaissement de la quotité de travaux requise pour bénéficier du prêt à 0 %, ces projets sont à présent presque aussi nombreux que les opérations neuves.

¹Les données utilisées dans cette analyse sont issues de l'enquête réalisée au second trimestre 1996 auprès de 1952 ménages candidats à l'accession, dans 37 départements métropolitains.

En % des consultants	Projet initial	Projet retenu
Neuf	33 %	35 %
Ancien	31 %	30 %
Ancien avec travaux	27 %	33 %
Indéterminé	10 %	2 %

Il s'agit principalement d'une modification des projets d'achat d'ancien sans travaux. Celle-ci est accentuée par « l'effet conseil », lors du passage à l'ADIL. A l'issue de la consultation, 43 % des indéterminés et 11 % des ménages venus pour un diagnostic, qui envisageaient l'achat d'un logement ancien sans travaux, s'orientent vers l'acquisition-amélioration ; seuls 6 % des candidats à l'ancien se tournent finalement vers l'achat ou la construction d'un logement neuf. Les reports du neuf vers l'ancien avec travaux sont très rares.

Les choix diffèrent néanmoins selon le type de marché considéré. Comme à l'accoutumée, les opérations neuves et surtout, l'acquisition-amélioration, sont sur-représentées dans les communes rurales, qu'elles soient ou non situées dans une zone d'influence urbaine. La part des projets d'achat d'ancien avec travaux atteint ainsi 49 % dans le rural « profond » et celle des opérations neuves, 40 % dans les communes rurales sous influence urbaine ⁽²⁾. Ces deux types d'opérations sont traditionnellement sous-représentées dans les villes de plus de 100.000 habitants et l'agglomération parisienne.

Mais le seul critère de taille des agglomérations n'est encore qu'un indicateur très imparfait. En toute logique, cette analyse des arbitrages des ménages doit être effectuée par type de marché (tendu, calme, déprimé...). Pour une première analyse, deux types de marchés sont ainsi sommairement définis :

- les marchés tendus : il s'agit de l'agglomération parisienne et des 14 villes de plus de 100.000 habitants les plus chères de France, selon la classification établie par le Crédit Foncier de France pour 1994 ⁽³⁾ ;

² Communes rurales situées dans une zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU).

³ l'Observateur de l'Immobilier n° 31, mai 1995, p. 54

- les autres marchés, parmi lesquels sont distinguées les grandes villes dont le marché est relativement détendu, les villes de moins de 100.000 habitants et les zones rurales.

A titre indicatif, 32 % des ménages étudiés au second trimestre 1996 résident dans une agglomération au marché « tendu » (10 % à Paris, 22 % dans une grande ville de province) et 68 % dans une zone de marché relativement calme, voire déprécié. Un tiers habitent notamment dans une ville de moins de 100.000 habitants, et 20 % en zone rurale.

La proportion de projets d'acquisition-amélioration décroît au fur et à mesure que l'on s'élève dans cette hiérarchie des marchés : elle passe de 38 % dans les petites villes à 21 % pour les marchés tendus de province. Paris fait exception (36 % d'ancien avec travaux pour les consultants de l'ADIL 75, contre un peu plus de 10 % dans le Val d'Oise...), ce qui est directement lié au doublement du prêt à 0 % dans la capitale.

Marchés	Unité urbaine	Neuf	Ancien	Ancien + travaux	Indéterminé	% du total
Tendus	> 100.000 hab	41%	36%	21%	3%	22 %
	Agglo. paris.	33%	39%	27%	2%	10 %
	<i>dont Paris</i>	24 %	39 %	36 %	1 %	6 %
Autres	Rural hors ZPIU	33%	18%	49%	0%	3 %
	Rural en ZPIU	40%	24%	35%	1%	17 %
	< 100.000 hab.	34%	27%	38%	2%	32 %
	> 100.000 hab.	29%	32%	38%	0%	16 %
% du total		35%	30%	33%	2%	100%

Le report des indécis et des projets anciens vers l'acquisition-amélioration est surtout sensible pour les villes de moins de 100.000 habitants : 55 % des ménages indéterminés s'orientent finalement vers l'acquisition-amélioration, ainsi que 17 % des ménages candidats à l'ancien venus pour un diagnostic.

Dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, la modification des projets en faveur de l'ancien avec travaux est plus limitée : elle ne concerne que 7 % des candidats à l'achat d'ancien sans travaux, venus pour un diagnostic financier. Si pour l'heure, ce type de projet ne semble pas se développer de façon aussi rapide et « naturelle » que dans les petites villes, les ménages les moins avancés dans leurs démarches ne se montrent pas indifférents. En effet,

33 % des ménages indéterminés des villes de plus de 100.000 habitants s'orientent vers l'acquisition-amélioration, contre 21 % vers l'ancien et 37 % vers le neuf.

Une mesure qui a rencontré la faveur du public

L'extension du prêt à 0 % à l'acquisition-amélioration avec plus de 20 % de travaux a incontestablement rencontré la faveur du public.

Il n'est pas possible de ventiler avec précision l'impact de cette mesure sur les projets des particuliers, cependant plusieurs lignes de force se dégagent :

- Certaines décisions ont été déclenchées par cette opportunité nouvelle, la part de ceux qui franchissent le seuil de faisabilité des opérations le démontre, mais il est impossible d'en apprécier le nombre.
- Les projets conduits en acquisition-amélioration ne se sont pas ou très peu substitués à des opérations de construction ou d'achat de logement neuf. Tout donne à penser que le léger fléchissement du nombre d'opérations en neuf est plutôt lié à la situation économique générale et à la fin de l'effet « rattrapage » des opérations différées en 1995 dans l'attente de la mise en place du nouveau dispositif.
- Les entretiens conduits dans les ADIL montrent que l'ouverture plus large du bénéfice du prêt à 0 % dans l'ancien a incité nombre d'accédants, déjà décidés à acheter un logement ancien, à modifier leur projet, soit en réalisant immédiatement des travaux envisagés à plus long terme, soit en augmentant le volume des travaux initialement prévus ; les projets montés avec un volume de travaux inférieur à 35 % mais supérieur à 20 % qui se sont trouvés changer de statut du fait de la modification de la norme sont assez peu nombreux.
- La progression de l'acquisition-amélioration affecte les différents marchés proportionnellement à la part qu'y occupait déjà l'ancien avec travaux par rapport au neuf : dans les marchés tendus le

prêt à 0 % devient moins anecdotique et, dans les zones rurales, on peut espérer une meilleure valorisation du patrimoine ancien des centres-bourgs.