

Janvier

2007

ANIL HABITAT ACTUALITE



AIDES A L'ACCESSION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Majoration du PTZ et Pass-Foncier : mode d'emploi

Avec le concours de l'Observatoire des pratiques
du Conseil National de l'Habitat

2, boulevard
St-Martin
75010 PARIS
Tél. : 01 42 02 05 50
Fax : 01 42 41 15 10

▼

Introduction

L'ANIL a publié en février 2006 un guide des aides locales à l'accession. Il s'agissait de présenter les outils à la disposition des collectivités territoriales qui souhaitent mettre en œuvre des politiques d'aide à l'accession à la propriété et de préciser les conditions de leur utilisation efficace, en cohérence avec le dispositif national.

Depuis lors, ce dispositif a évolué, avec l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, du prêt à taux zéro majoré et du Pass-Foncier. Ces deux nouveaux modes d'aide ont en commun d'être liés aux politiques locales d'aide à l'accession : pour pouvoir y prétendre, les accédants devront en effet bénéficier d'une aide locale. L'objectif est clair : il s'agit d'inciter les collectivités territoriales à s'impliquer davantage dans les politiques d'accession, mais aussi d'améliorer l'efficacité des aides nationales par un meilleur ciblage des territoires concernés, des ménages bénéficiaires et des opérations encouragées.

Grâce à ces nouveaux dispositifs, l'effet de levier des aides des collectivités territoriales pourra être considérablement amplifié. Cela suppose, toutefois, qu'elles en maîtrisent parfaitement le mode d'utilisation : le but de ce guide est précisément de les y aider.

▼

Les nouvelles mesures

| Caractéristiques communes

Les conditions d'éligibilité à la majoration du prêt à 0 % et au Pass-Foncier obéissent à des principes communs :

- elles sont réservées aux opérations d'acquisition ou de construction de logements neufs, affectées à la résidence principale des bénéficiaires ;
- les ménages éligibles doivent être des primo-accédants dont les ressources sont inférieures à des plafonds ;
- ces ménages doivent être bénéficiaires d'une aide à l'accession sociale à la propriété attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement.

| La majoration du PTZ

A partir du 1er janvier 2007, le prêt à taux zéro¹ peut être majoré si l'accédant bénéficie d'une aide attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement.

L'opération et le bénéficiaire doivent évidemment satisfaire aux conditions générales d'éligibilité au PTZ.

¹ Cf. *Les aides des collectivités locales – tome I* (ANIL, février 2006) pour la description du PTZ.

Pour déclencher la majoration, l'aide locale doit respecter certaines conditions. Le décret instituant la majoration précise que :

« La condition relative à l'aide à l'accession sociale à la propriété attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou par un groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement mentionnée au seizième alinéa de l'article 244 quater J du Code général des impôts est respectée dès lors que cette aide :

- prend la forme d'une subvention, sous réserve que le montant de la subvention soit supérieur ou égal à un seuil fixé par décret en fonction de la composition du ménage et de la localisation du logement ;
- prend la forme d'une bonification permettant l'octroi d'un prêt ne portant pas intérêt ou portant intérêt à un taux réduit par rapport aux conditions du marché, sous réserve que le coût de la bonification supporté par la collectivité soit supérieur ou égal au seuil susmentionné ;
- prend la forme d'une mise à disposition par bail emphytéotique ou bail à construction du terrain d'implantation du logement, sous réserve que le bail ne prévoie pas le versement d'un loyer ou d'une redevance supérieur à 15 euros par an.

Dans le cas où l'emprunteur bénéficie de plusieurs aides sous la forme de subventions ou de bonifications, le dépassement du seuil susmentionné est apprécié en prenant en compte la somme de la valeur de chacune de ces aides. »

En résumé, l'aide doit être une aide directe à l'accédant, accordée sous la forme d'une subvention, d'un prêt ou de foncier différé, et son montant doit être au moins égal à un minimum fixé par décret. Les aides indirectes (par exemple via un promoteur qui les répercute sur le prix de vente) n'ouvrent pas droit à la majoration. Les implications de ces conditions d'éligibilité sont analysées ci-après.

Montant minimal de l'aide de la collectivité locale pour ouvrir droit à la majoration

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Zone A (en €)	Zones B et C (en €)
3 et moins	4.000	3.000
4 et plus	5.000	4.000

Montant de la majoration du PTZ si une aide de collectivité locale y ouvre droit

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Zone A (en €)	Zones B et C (en €)
3 et moins	12.500	10.000
4 et plus	15.000	12.500

Par ailleurs, le montant des ressources de l'accédant doit être inférieur à un plafond identique à celui imposé pour l'accès à un logement HLM. Cette condition de ressources s'ajoute à celle qui conditionne l'éligibilité au PTZ non majoré. Autrement dit, pour être éligible à la majoration, un ménage doit avoir un revenu inférieur ou égal au plafond de ressources PTZ et au plafond de ressources HLM.

Plafonds de ressources pour pouvoir bénéficier de la majoration (= plafonds HLM)

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Paris et communes limitrophes(en €)	Reste de l'Île-de-France (en €)	Autres régions (en €)
1	18.463	18.463	16.052
2	27.593	27.593	21.435
3	36.172	33.169	25.778
4	43.187	39.730	31.119
5	51.382	47.033	36.608
6	57.819	52.926	41.256
Par personne supplémentaire	6.442	5.897	4.602

Le revenu à comparer à ces plafonds est le revenu fiscal de référence de l'année n-2 jusqu'au 31 mars et de l'année n-1 à partir du 1er avril.

Le Pass-Foncier du 1 % logement

Ce dispositif, défini dans une convention entre l'Etat, l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), entre également en vigueur le 1er janvier 2007. Il permet le « portage » du foncier pendant la durée du prêt souscrit pour financer la construction ou l'acquisition, dans la limite d'une durée de 25 ans. L'accédant a toutefois la faculté d'acheter le foncier à toute date de sa convenance pendant la période de portage.

Il concerne deux types d'opérations :

- des opérations d'acquisition ou de construction d'un logement individuel² par un ménage, dites opérations « accédant », une personne morale désignée par le collecteur 1 % se porte acquéreur du terrain. Elle signe un bail à construction au profit de l'accédant et une promesse de cession du foncier au terme du bail à construction, sous condition suspensive du prix du terrain ;
- des opérations dites « fléchées », financées en prêt social location-accession (PSLA)³ et agréées par un comité Etat-CDC-UESL. Le foncier est, comme dans le cas précédent, financé par une structure ad hoc qui signe avec l'opérateur un bail à construction. A la levée de l'option du contrat de location-accession, la promesse de cession du terrain est transférée à l'accédant.

A l'issue de la période de portage, le bénéficiaire peut, soit acquérir le foncier à un prix égal au prix du foncier à l'origine, actualisé au taux de 1,5 % pour les salariés du secteur assujetti au 1 %, au taux d'inflation (dans une double limite inférieure de 2 % et supérieure de 4 %) pour les autres ménages, soit renoncer au bénéfice de la promesse de cession et devenir locataire du foncier.

² Il est prévu que le Pass-Foncier puisse financer des opérations « accédant » en collectif, mais ce volet du dispositif n'est pas encore opérationnel.

³ Les caractéristiques de ce mode de financement sont détaillées en annexe.

Le Pass-Foncier est assorti d'une garantie de rachat et d'une garantie de relogement dans le cas où le bénéficiaire ne peut pas rester sur place.

Pour être éligible au Pass-Foncier, l'accédant doit être bénéficiaire d'une « aide à l'accèsion sociale attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou par un groupement de collectivités territoriales (EPCI) du lieu d'implantation du logement ». L'aide doit prendre la forme d'une subvention ou d'une bonification de prêt, son montant doit être au moins égal au montant minimal ouvrant droit à la majoration du PTZ.



Du bon usage par les collectivités territoriales des nouvelles mesures

Pour que les aides locales puissent ouvrir droit à l'aide nationale, les collectivités qui les mettent en place devront s'assurer qu'elles respectent les conditions fixées par l'Etat et l'UESL.

| Modalités pratiques de l'octroi de l'aide nationale

Qui décide ?

Pour pouvoir obtenir la majoration du PTZ ou du Pass-Foncier, les accédants devront apporter la preuve qu'ils bénéficient d'une aide de collectivité(s) locale(s) et que cette aide satisfait aux critères d'éligibilité. Cette preuve devra être fournie :

- pour la majoration du PTZ, à l'établissement financier qui accorde le PTZ ;
- pour le Pass-Foncier en opérations « accédant », aux collecteurs du 1 % logement ou à leurs filiales. Le cas des opérations « fléchées » est différent : l'opérateur négocie avec la ou les collectivités territoriales concernées les conditions de l'aide lors du montage des dossiers et le comité d'agrément s'assure que les conditions d'éligibilité sont respectées.

L'établissement financier ou le collecteur vérifie aussi que l'accédant satisfait aux critères le concernant, notamment que ses ressources ne dépassent pas les plafonds fixés.

Sur la foi de quelles pièces ?

- Majoration du PTZ (arrêté du 23 décembre 2006)

L'emprunteur doit fournir une attestation établie par la collectivité ou le groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement, ou par une personne morale mandatée, et conforme au modèle figurant en annexe IV de l'arrêté.

L'attestation précise notamment la nature de l'aide accordée – subvention, prêt bonifié ou foncier différé, son montant s'il s'agit d'une subvention et son coût pour la collectivité, s'il s'agit d'un prêt.

- Pass-Foncier

Les détails ne sont pas encore fixés, mais il est vraisemblable que l'attestation demandée sera identique à celle exigée pour la majoration du PTZ.

| Les formes d'aides locales éligibles au PTZ majoré et au Pass-Foncier

Seulement des aides directes

Seules les aides directes sont éligibles aux deux dispositifs. Cela exclut notamment :

- les aides accordées par l'intermédiaire d'un opérateur, par exemple sous la forme d'une subvention de la collectivité à un promoteur qui, en contrepartie, abaisse d'un montant égal le prix de vente des logements ;
- la vente de terrains à un prix inférieur au prix du marché, que la baisse soit financée par une aide de la collectivité ou par péréquation foncière dans le cadre d'une opération d'aménagement ;
- les exonérations ou abattements portant sur la fiscalité locale ;
- la prise en charge de travaux de viabilisation du terrain ;
- les prêts sans intérêt ou à taux réduit accordé directement par une collectivité.

Les collectivités qui ont mis en place des aides de ce type devront donc en changer les modalités, en les transformant par exemple en subventions directes aux bénéficiaires, pour que ces derniers puissent bénéficier de la majoration du PTZ et/ou du Pass-Foncier.

Privilégier les subventions

Parmi les trois types d'aides éligibles à la majoration du prêt à 0 %, la plus simple à utiliser est la subvention : il est facile pour la collectivité d'en fixer le montant (éventuellement un barème fonction des caractéristiques du ménage bénéficiaire et de l'opération réalisée). De plus, la subvention permet à l'accédant de bénéficier, le cas échéant, du Pass-Foncier.

Le foncier différé⁴ est un peu plus complexe mais peut être relativement onéreux. A titre indicatif, le coût pour la commune du portage d'un terrain de 30 000 € acheté à terme par l'accédant à un prix actualisé à un taux de 2 % par an et financé par un emprunt à 4 % est de :

- 7.600 € sur 15 ans ;
- 9.700 € sur 20 ans ;
- 11.500 € sur 25 ans.

D'autre part, cette solution ne peut pas se combiner avec le Pass-Foncier, elle n'a donc d'intérêt que si celui-ci n'est pas mobilisable.

⁴ Pour une description détaillée du foncier, voir l'étude *Faciliter l'accèsion sociale par la mise à disposition du terrain à des conditions privilégiées*, ANIL (juin 2005), qui fait partie du présent dossier.

Le prêt bonifié est une solution a priori séduisante : il peut être modulé en fonction des caractéristiques de l'opération et de l'accédant, sa distribution et sa gestion peuvent être confiées à des établissements financiers. En outre, l'aide attribuée via le prêt n'est entièrement acquise à l'emprunteur que pour autant que celui-ci aille au bout de la durée de remboursement prévue : s'il rembourse par anticipation, pour cause de vente par exemple, il n'aura bénéficié que partiellement de l'aide, proportionnellement à la part remboursée auparavant. Mais en pratique, sa mise en œuvre se heurte à plusieurs difficultés.

En effet, la distribution et surtout la gestion des prêts immobiliers sont des activités bancaires de type industriel, nécessitant la mise en place de chaînes informatiques lourdes et complexes.

De surcroît, la gestion de prêts bonifiés implique des calculs complexes et des procédures rigoureuses de comptabilisation des versements des bonifications. Cette organisation est mal adaptée à la gestion de prêts diversifiés et dont chacun serait distribué à un petit nombre d'accédants. Or c'est bien à une situation de ce type que seraient confrontées les banques si un grand nombre de collectivités territoriales décidait de mettre en place des prêts bonifiés dont chacun posséderait ses caractéristiques propres : elles ne s'estiment pas en mesure d'y faire face, et il est fort vraisemblable qu'une collectivité qui créerait un prêt bonifié aurait du mal à trouver des établissements qui acceptent de le distribuer, surtout si le nombre de bénéficiaires potentiels était peu élevé.

Une autre possibilité pourrait être de confier la distribution et la gestion du prêt à un organisme ad hoc, émanation de la collectivité. Le décret n'exclut pas explicitement ce mode de distribution, mais il l'écarte de facto en exigeant qu'il y ait versement d'une bonification d'intérêts de la collectivité à l'organisme distributeur, le montant de la bonification devant être clairement identifiable et calculé de façon incontestable. Les expériences passées ont en outre fait apparaître les difficultés que posent ces opérations à des personnels qui ne sont pas des professionnels de la gestion financière et le coût élevé qu'elles entraînent pour les collectivités qui y ont eu recours.

| Quelle(s) formule(s) pour les prêts bonifiés ?

Les collectivités territoriales qui ont mis en place des prêts bonifiés avant 2007 ont défini à leur guise les taux, les montants et les profils de remboursement. Comme nous l'avons noté, une généralisation de cette façon de faire n'est guère envisageable pour les établissements financiers.

Seule une certaine standardisation des prêts bonifiés pourrait permettre d'aplanir cette difficulté. Il suffirait pour cela que les établissements financiers définissent deux ou trois formules de prêts bonifiés qui seraient proposées aux collectivités territoriales désireuses d'utiliser ce mode d'intervention. Il pourrait s'agir de prêts à 0%, ou de prêts à taux réduits, avec ou sans différés d'amortissement.

Ces prêts devraient être définis de façon que les échéanciers de remboursement soient cohérents avec le prêt à 0 % du Ministère du logement. En effet, il convient d'éviter les prêts de trop courte durée et, surtout, les prêts dont le profil de remboursement serait

exactement calqué sur celui du PTZ. Un tel choix rend en effet difficile le montage du plan de financement en interdisant de facto le lissage⁵ du prêt principal : l'expérience a d'ailleurs montré que, dans un tel cas, les accédants étaient souvent conduits à renoncer au bénéfice du prêt bonifié auquel ils pouvaient prétendre.

Une bonne solution consiste au contraire à « emboîter » le prêt bonifié sur le PTZ, c'est-à-dire à faire en sorte que son remboursement intervienne avant ou après le remboursement de ce dernier, de façon à ce que les mensualités ne s'additionnent pas.

* *

*

Les ADIL, dont la neutralité est garantie par le fait qu'elles n'ont pas elles-mêmes d'activité d'opérateur, sont à la disposition des collectivités locales qui souhaitent étudier l'opportunité de mettre en place des aides à l'accèsion et les formes que celles-ci pourraient adopter. Elles peuvent intervenir aux différentes phases de ce processus pour analyser les caractéristiques sociales de la demande et sa localisation, estimer l'ampleur de l'écart entre l'offre existante et la solvabilité des candidats à l'accèsion, simuler l'efficacité des diverses options, faire connaître ces dispositifs des professionnels et des particuliers et enfin, aider les ménages à en tirer parti dans les meilleures conditions de sécurité.

—

Date de publication : 12 janvier 2007 N° ISSN : 09996-4304 Directeur de la publication : Bernard Vorms Comité de rédaction : Isabelle Couëtoux du Tertre, Marie Armenak, Emeline Baude, Jean Bosvieux, Béatrice Herbert, Frédérique Lahaye, Nicole Maury, Sylvie Merlin, Antonin Ollivier, Sandrine Zerbib
--

⁵ Technique permettant, en jouant sur la mensualité du prêt principal, de rendre constante le total des mensualités des différents prêts.