

Avril
2008

ANIL
HABITAT
ACTUALITE



**AIDES A L'ACCESSION :
L'HEURE DES COLLECTIVITES LOCALES ?**

Jean Bosvieux

Table des matières

Erosion de l'impact des aides nationales à l'accession	2
Le prêt à 0 %	2
Aides personnelles : un rôle devenu marginal	7
L'aide à l'accession à la propriété : analyse géographique	8
L'accession aidée selon la localisation	8
L'impact de l'aide dans le financement des opérations	11
Vers un nouveau dispositif impliquant les collectivités locales	14
Références	16
Annexes	17
Annexe 1 - Caractéristiques du prêt à 0 % de base (hors majoration).....	17
Plafonds de ressources (revenu fiscal de référence).....	17
Logement ancien.....	18
Logement neuf.....	18
Annexe 2 - Majoration du prêt à 0 % et Pass-Foncier	19
Annexe 3 - Aides des collectivités territoriales	22
Ville de Paris : Prêt « Paris Logement »	22
Département des Alpes-Maritimes.....	22
Département d'Ille-et-Vilaine.....	23
Communauté d'agglomération de Rennes	23
Communauté d'agglomération de Vitré	24

AIDES A L'ACCESSION : L'HEURE DES COLLECTIVITES LOCALES ?

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.



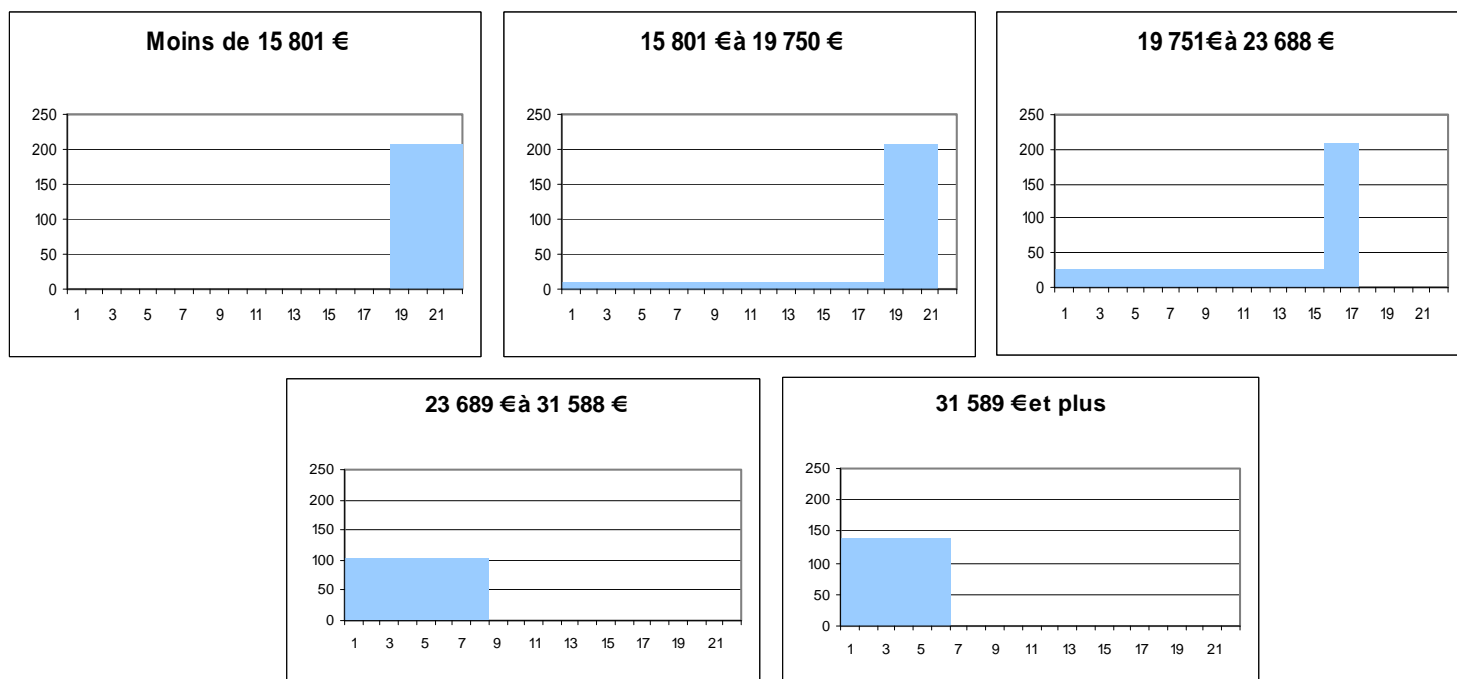
Erosion de l'impact des aides nationales à l'accession

Le prêt à 0 %

Le prêt à 0 % est destiné aux primo-accédants dont le revenu est inférieur à un certain plafond. Son montant, limité en fonction du coût de l'opération, dépend de la localisation de l'opération et de la taille du ménage bénéficiaire¹. Le choix a été fait de l'ouvrir à un très grand nombre d'accédants, puisqu'à l'origine, environ 85 % des ménages avaient un revenu inférieur au plafond.

Toutefois - c'est là l'originalité de cette forme d'aide - tous ne peuvent pas bénéficier d'une aide équivalente : celle-ci est dégressive en fonction du revenu du ménage. Pour une opération donnée et à taille de ménage identique, le montant maximum du prêt est le même, mais les conditions de son remboursement variables selon le revenu : les ménages des tranches les plus basses bénéficient d'un différé d'amortissement total ou partiel et la durée totale de remboursement est une fonction décroissante du revenu.

Graphique 1 - Profils de remboursement (mensualité) d'un prêt à 0 % de 10 000 € selon la tranche de revenu du bénéficiaire



Le fait de bénéficier du prêt à 0 % confère à l'emprunteur un avantage financier d'autant plus élevé que le différé d'amortissement est plus important et la durée de remboursement plus longue. Cet avantage équivaut à une subvention dont le montant est égal à la différence entre le montant du prêt à 0 % et le montant qui, pour une même séquence de remboursements, pourrait être emprunté au taux du marché. Ce montant est égal à la somme des valeurs présentes des mensualités de remboursement, calculées avec un taux d'actualisation égal au taux des prêts du marché. Lorsqu'il s'agit d'un prêt bonifié, le fait de prendre en compte l'aide sous la forme d'un équivalent subvention revient à considérer que le prêt

¹ Les conditions d'éligibilité et les caractéristiques du prêt à 0 % figurent en annexe 1.

s'intègre dans un plan de financement dont le prêt principal est lissé², ce qui est effectivement aujourd'hui une pratique courante.

L'aide véhiculée par un prêt bonifié, exprimée en équivalent subvention

Le prêt à 0 % permet, pour un niveau de mensualité donné, d'emprunter un montant plus élevé qu'au taux du marché. Ainsi, pour une mensualité de 700 €, on peut emprunter :

- 113 900 € à 5 % sur 25 ans ;
- 123 600 € si l'on bénéficie d'un prêt à 0 % de 21 500 € avec un différé d'amortissement de 50 %, auquel s'ajoute un prêt principal lissé de 102 100 € à 5 % sur 25 ans.

Le fait de bénéficier du prêt à 0 % équivaut donc, dans cet exemple, à une subvention de 8 200 €.

On peut ainsi calculer, pour tout prêt à 0 %, et plus généralement pour tout prêt bonifié, un équivalent subvention qui représente l'aide qu'il véhicule et permet de comparer entre eux des prêts bonifiés de montants et de profil différents.

Le montant de l'aide actuarielle (ou équivalent-subvention) véhiculée par le prêt à 0 % dépend donc de trois éléments :

- le montant du prêt ;
- le rythme de l'amortissement (pourcentage et durée du différé et durée totale de remboursement) ;
- le taux des prêts du marché.

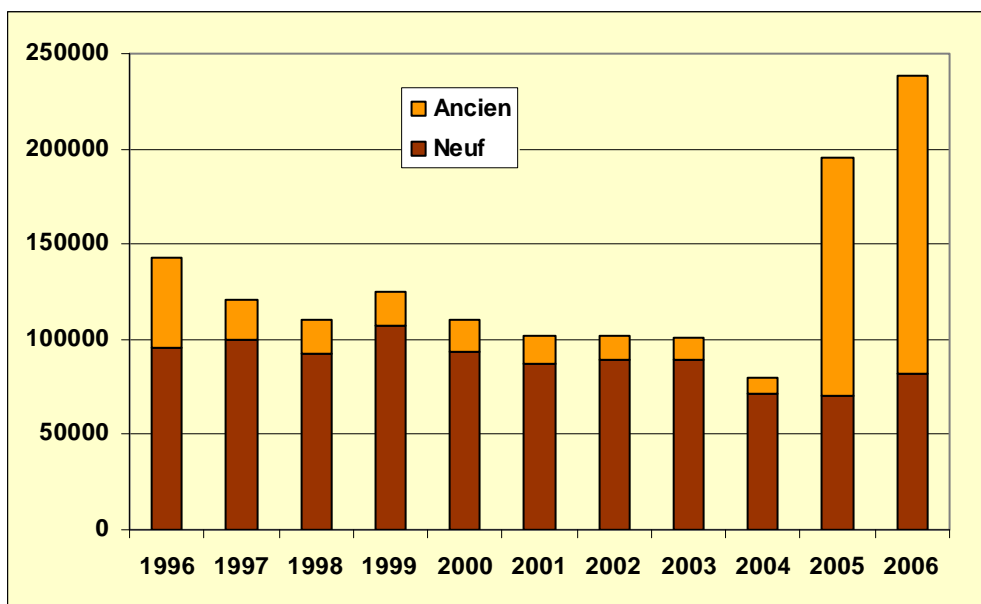
L'objet de cette première partie est d'évaluer l'évolution de l'impact de l'aide sur le financement des opérations depuis la mise en place du prêt à 0 %. Nous montrerons que la part de l'aide actuarielle qu'il véhicule dans le coût des opérations a en moyenne diminué de moitié depuis 1996 et nous analyserons les causes de cette érosion.

Nous nous appuyons pour ce faire sur l'exploitation du fichier des opérations ayant bénéficié d'un prêt à 0 %. Géré par la Société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS), organisme qui a notamment pour fonction de calculer le montant de la « subvention » que l'Etat doit verser aux banques qui distribuent le prêt à 0 %, ce fichier, alimenté par ces dernières, contient un descriptif du financement des opérations, de leur localisation et des caractéristiques des ménages bénéficiaires (notamment leur revenu). A partir du montant et des conditions de remboursement du prêt à 0 %, on calcule le montant de l'aide actuarielle qu'il véhicule, montant que l'on rapporte ensuite au coût total de l'opération. Le ratio qui en résulte mesure ce que nous appellerons l'impact du prêt à 0 % sur le financement de l'opération.

Le nombre de prêts à 0 % distribués annuellement depuis l'origine a fortement varié (graphique 1), en raison notamment de l'évolution des conditions d'éligibilité. La forte augmentation enregistrée en fin de période est consécutive à son extension à l'acquisition de logements existants sans obligation de travaux à compter du 1^{er} février 2005 ; avant cette date, seules étaient éligibles, outre l'acquisition ou la construction de logements neufs, les opérations comportant une quotité de travaux représentant au moins 54 % du coût de l'acquisition (pendant l'année 1996, cette quotité avait été abaissée à 25 % à titre expérimental).

² Le lissage consiste à transformer le prêt principal en prêt à paliers de mensualités, de façon que le total des mensualités versées par l'emprunteur pour rembourser ses différents emprunts soit constant tout au long de la durée de remboursement.

Graphique 2 : Nombre de prêts à 0 % distribués annuellement de 1996 à 2006



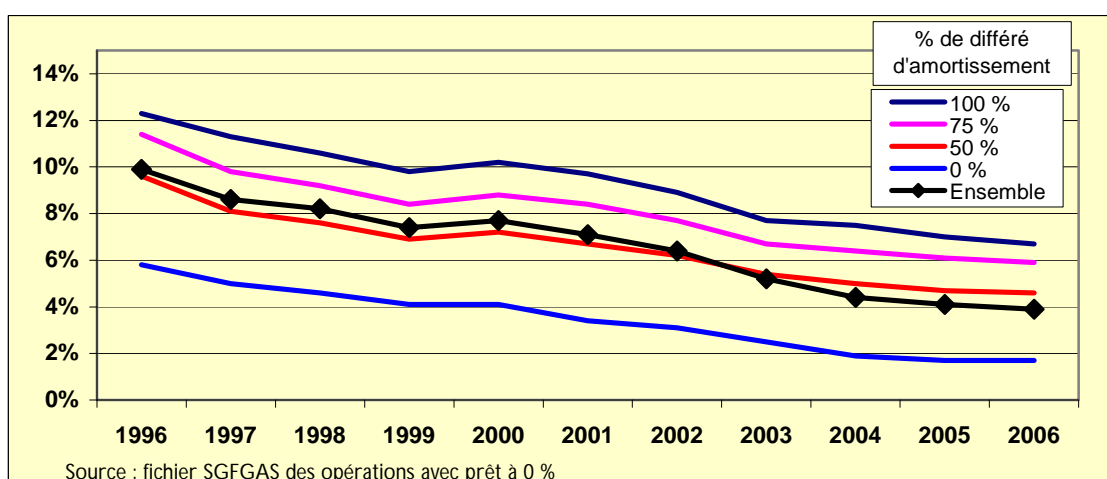
Source : fichier SGFGAS des opérations avec prêt à 0 %

Pour des raisons d'homogénéité, nous avons donc traité séparément les opérations d'accession dans le neuf, dont les conditions d'éligibilité n'ont guère varié, et les acquisitions de logements existants. Les graphiques 1 et 2 montrent que, dans le neuf comme dans l'ancien, l'impact du prêt à 0 % s'est considérablement érodé depuis l'origine. Pour la raison d'homogénéité dans le temps exposée ci-dessus, nous analyserons dans un premier temps l'amplitude et les raisons de cette évolution dans le cas du neuf.

Neuf : baisse de l'impact de plus de 50 %

En moyenne, comme le montre le graphique 3, l'impact du prêt à 0 % a diminué de plus de moitié : de près de 10 % en 1996, il n'est plus que de 4 % en 2006.

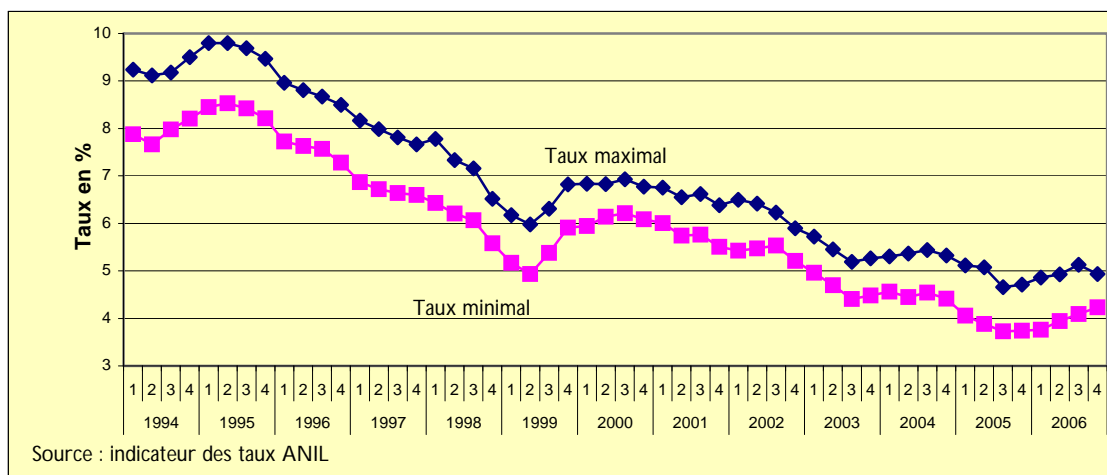
Graphique 3 - Impact du prêt à 0 % : part de l'aide actuarielle dans le montant des opérations d'accession dans le neuf



Source : fichier SGFGAS des opérations avec prêt à 0 %

L'érosion de l'impact de l'aide résulte de la conjonction de plusieurs facteurs : d'une part, la baisse des taux d'intérêt et l'augmentation des prix immobiliers, alors que les paramètres déterminant le montant du prêt à 0 % et ses conditions de remboursement sont restés pratiquement inchangés depuis 1995 ; d'autre part, la non-actualisation des barèmes de revenus qui a eu pour effet de réduire la part d'accédants bénéficiant d'un différé d'amortissement total.

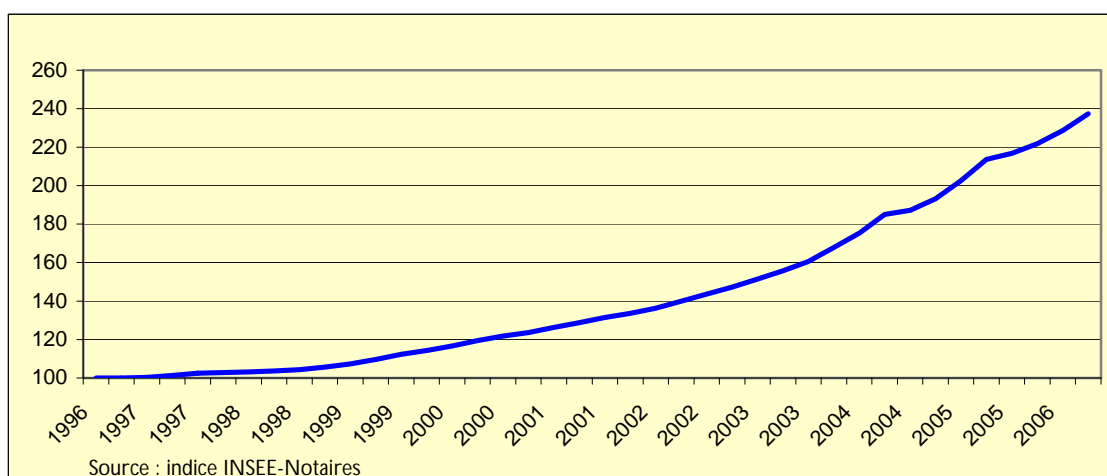
**Graphique 4 – Evolution des taux d'intérêt des prêts bancaires
(moyenne des taux maximaux et minimaux des prêts sur 15 ans à taux fixe)**



A l'origine, pour chacune des tranches de revenus, le taux de subvention (montant de subvention pour 100 € empruntés) était constant. Lorsque le taux du marché variait, la durée de remboursement était ajustée en conséquence : diminution lorsque le taux augmentait, allongement lorsqu'il diminuait. Toutefois, il est vite apparu que la baisse des taux amorcée en 1995 conduirait, si elle se prolongeait, à un allongement excessif des durées de remboursement. Celles-ci ont donc été plafonnées dès novembre 1996. La baisse des taux s'étant poursuivie, il en est résulté une diminution du taux de subvention.

Simultanément, les prix immobiliers ont connu une croissance rapide et ininterrompue : l'indice INSEE-Notaires des prix de l'ancien (graphique 5) a augmenté de près de 140 % entre 1997 et 2006. Il est vraisemblable que les prix du neuf, pour lesquels il n'existe pas d'indice, ont crû dans des proportions équivalentes. La hausse des prix immobiliers est d'ailleurs très largement une conséquence de la baisse des taux d'intérêt³.

**Graphique 5 – Evolution des prix des logements anciens
(1996 = 100)**



Enfin, le barème des tranches de revenu déterminant les conditions de remboursement du prêt à 0 % est resté inchangé depuis l'origine, alors que, selon l'enquête revenus fiscaux de l'INSEE, le revenu moyen par ménage a augmenté en moyenne de 2,6 % par an entre 1996 et 2004. Cette absence d'actualisation a eu pour effet de réduire le champ des ménages éligibles, mais surtout de réduire la part des accédants des tranches les plus basses de revenu, en particulier de ceux bénéficiant d'un prêt à différé d'amortissement

³ cf. ANIL, Habitat Actualité « L'accession, à quel prix ? » – Bosvieux-Vorms, Avril 2007.

total, dont la part est passée de 34 % à 19 %, alors que la part des prêts sans différé passait de 26 % à 45 %. De ce fait, l'impact moyen de l'aide a diminué plus fortement que celui de chacune des tranches.

L'effet « déclencheur » du prêt à 0 % est donc aujourd'hui bien plus faible qu'il ne l'était à l'origine. Gobillon et Le Blanc⁴ ont en effet montré que cet effet concernait au premier chef les plus modestes des accédants : or non seulement l'impact du prêt à 0 %, à revenu égal, a diminué, mais la part des accédants modestes parmi les accédants en neuf n'a cessé de se réduire.

Moins déterminant dans la décision d'accéder à la propriété, le prêt 0 % n'est pas pour autant sans effet : il peut permettre aux bénéficiaires d'acquérir des logements plus grands, de meilleure qualité ou mieux situés qu'ils n'auraient pu le faire sans aide, ou d'avancer la réalisation de leur projet.

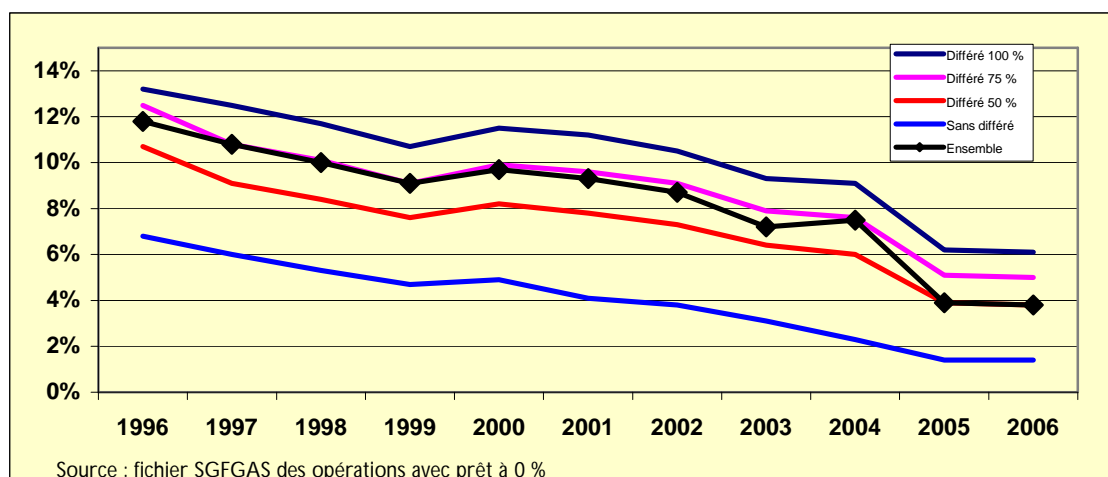
Ancien : érosion accentuée par la réforme de 2005

Dans le cas de l'accession dans l'ancien, l'impact du prêt à 0 % a également diminué, de 1995 à 2004, dans les mêmes proportions que pour l'accession dans le neuf. Son extension, à partir de février 2005, à l'acquisition de logements existants sans exigence de travaux a eu une double conséquence, en raison de la mise en place d'un barème spécifique caractérisé par des montants de prêt à 0 % moins élevés que pour l'accession dans le neuf :

- l'impact a diminué pour les opérations avec une quotité de travaux supérieure à 54 % du prix d'acquisition, éligibles au prêt à 0 % avant la réforme ;
- il a augmenté (il était nul auparavant) pour les opérations nouvellement éligibles.

Le résultat de la réforme de 2005 a donc été d'augmenter considérablement le nombre de prêts à 0 % distribués, mais d'en faire baisser le montant moyen. Ce glissement vers le « saupoudrage » illustre l'adage selon lequel les dispositifs d'aide au logement sont d'autant moins efficaces qu'ils sont plus diffusés. Notons à cet égard que, bien que d'opinions divergentes sur un certain nombre de points, aucun des auteurs du rapport d'évaluation du prêt à 0 %⁵ de 2002 n'avait imaginé de proposer son ouverture à l'ancien.

Graphique 6 - Impact du prêt à 0 % : part de l'aide actuarielle dans le montant des opérations d'acquisition de logements existants



Qu'il s'agisse de l'accession dans le neuf ou dans l'ancien, l'impact individuel de l'aide véhiculée par le prêt à 0 % a donc en moyenne considérablement diminué. On en déduit logiquement que l'effet « déclencheur » du prêt à 0 %, c'est-à-dire son influence sur la décision du ménage d'accéder à la propriété, s'est lui aussi amenuisé.

⁴ Quelques effets économiques du prêt à taux zéro – Economie et statistique n°381-382 – Octobre 2005

⁵ Rapport d'évaluation du prêt à 0 % - IGF / CGPC / ANIL – Janvier 2002

Aides personnelles : un rôle devenu marginal

Dans la réforme du financement du logement de 1977, les aides personnelles constituaient avec le PAP, prêt bonifié par l'Etat, l'un des deux piliers de la politique d'aide à l'accession à la propriété. Si le PAP a disparu en 1995, remplacé par le prêt à 0 %, les aides personnelles à l'accession - une originalité française - ont été maintenues. Mais leur rôle s'est progressivement amenuisé depuis la seconde partie des années 1980, du fait des mesures prises pour en limiter le coût⁶ qui ont eu pour effet de faire diminuer le montant moyen de l'aide, puis de restreindre progressivement le nombre de nouveaux bénéficiaires.

Bien que la maîtrise du coût des aides personnelles ait déjà été atteinte à la date de la mise en place du prêt à 0 %, leur impact a continué à se réduire depuis lors : d'une part le pourcentage de bénéficiaires parmi les accédants a diminué, d'autre part le montant moyen de l'aide versée a baissé.

La comparaison entre 1996 et 2006 a été effectuée sur les opérations d'accession neuve ayant bénéficié d'un prêt à 0 %. La restriction au neuf permet de disposer d'un champ d'étude à peu près stable dans le temps, ce qui n'aurait pas été le cas si l'on y avait inclus l'ancien. La comparaison suppose par ailleurs que tous les primo-accédants dans le neuf bénéficiaires d'une aide personnelle bénéficient également d'un prêt à 0 %, ce qui semble être une approximation acceptable étant donné le niveau des plafonds de ressources ouvrant droit au prêt à 0 %, plus élevés (sauf peut-être dans le cas de familles très nombreuses) que les revenus d'exclusion des aides personnelles⁷. Précisons que le fichier des prêts à 0 % n'indique pas si l'accédant bénéficie ou non de l'aide personnelle : le montant de l'aide a donc été estimé à partir de la composition et du revenu du ménage et du montant de la mensualité de remboursement.

Tableau 1- Evolution de l'impact des aides personnelles sur les accédants dans le neuf bénéficiant d'un prêt à 0 %

	Pourcentage de différé d'amortissement				Ensemble
	100 %	75 %	50 %	0 %	
Pourcentage de bénéficiaires					
1996	51,0 %	34,8 %	20,2 %	8,9 %	30,5 %
2006	33,2 %	21,7 %	11,2 %	8,3 %	15,6 %
Montant moyen de l'aide					
1996	126	111	99	86	116
2006	113	93	82	81	96
Effet sur le taux d'effort*					
1996	- 10,4 %	- 7,4 %	- 6,1 %	- 4,5 %	- 8,8 %
2006	- 8,9 %	- 5,7 %	- 4,3 %	- 3,0 %	- 6,1 %

* Lecture : en 1996, l'aide personnelle avait pour effet de faire diminuer de 10,4 % le taux d'effort moyen des accédants bénéficiant d'un prêt à 0 % avec différé total.

Comme le montre le tableau ci-dessus, le pourcentage de bénéficiaires d'une aide personnelle a diminué de moitié en dix ans. En outre, le montant moyen de l'aide a diminué de 17 % en euros courants, et de 35 % si l'on tient compte de l'érosion monétaire.

Cette double baisse s'explique par une insuffisante actualisation des barèmes entre 1996 et 2006, alors que le revenu minimum permettant d'accéder à la propriété n'a cessé d'augmenter en raison de la hausse des prix :

- les mensualités plafonds (mensualités au-delà desquelles le montant de la mensualité réelle n'est pas pris en compte dans le calcul de l'aide) n'ont augmenté que de 7 %, alors que les mensualités effectives augmentaient de 21 % ;
- le revenu d'exclusion (revenu au-delà duquel l'accédant ne perçoit plus d'aide) a progressé de 9,5 % contre 29 % pour le revenu moyen des ménages.

Toutes opérations confondues, sur les 230 000 ménages ayant bénéficié d'un prêt à 0 % en 2006, moins de 37 000 pouvaient percevoir une aide personnelle. Ce constat conduit à s'interroger sur l'intérêt de maintenir une aide personnelle à l'accession dans sa forme actuelle, puisqu'il est clair que son rôle dans le financement de l'accession sociale est devenu marginal.

⁶ « Aides personnelles à l'accession : vicissitudes des barèmes et rôle actuel », Jean Bosvieux – ANIL 2002.

⁷ On néglige les accédants qui ne demanderaient pas, ou n'obtiendraient pas, de prêt à 0 % bien qu'ils y soient éligibles.



L'aide à l'accession à la propriété : analyse géographique

Si le prêt à 0 % est ouvert à tous les primo-accédants, sans distinction de localisation, la différenciation des barèmes selon trois zones A, B et C est loin d'épouser la disparité géographique des prix, de sorte que son impact est d'autant moins important que le niveau des prix immobiliers est plus élevé. C'est dans les localisations où l'aide est le moins nécessaire à l'accession à la propriété que le prêt à 0 % est le plus efficace. Cette caractéristique a été mise en évidence, en 2002, dans un rapport sur l'efficacité du prêt à 0 %⁸. En outre, le fait que le prêt à 0 % soit alors réservé à l'accession dans le neuf ou aux opérations d'acquisition-amélioration comportant une part importante de travaux faisait qu'il n'était guère distribué dans les zones urbanisées, notamment dans les grandes villes.

Ce rapport préconisait une intervention accrue des collectivités locales dans lesquelles l'accession sociale implique une aide publique substantielle : « *Plutôt qu'une définition administrative des zones éligibles, tout ou partie de l'agglomération, la mission propose que les collectivités concernées déterminent elles-mêmes les communes concernées et le niveau d'aide complémentaire opportun, mais en contrepartie financent le surcoût correspondant. Le niveau des prix immobiliers est largement corrélé avec les revenus de l'agglomération et le financement serait donc assuré par des collectivités "riches" ».*

Depuis lors, le prêt à 0 % a été ouvert à l'accession dans l'ancien (2005). Un certain équilibre quantitatif a ainsi pu être rétabli entre les zones les plus chères et les zones moins urbanisées, où le foncier est plus accessible et où, par conséquent, l'accession à la propriété est plus à la portée de ménages relativement modestes.

Par ailleurs, certaines collectivités ont mis en place des aides à l'accession, qui s'additionnent au prêt à 0 %⁹. C'est le cas de la Ville de Paris, des départements des Hauts-de-Seine et des Alpes-Maritimes, trois zones où le marché est très tendu et les prix très élevés : même quand elles sont ouvertes à l'accession dans le neuf (cas de Paris et des Hauts-de-Seine), ces aides financent dans leur quasi-totalité des acquisitions de logements anciens du fait du niveau très réduit de l'offre de logements neufs dans ces zones très denses. C'est également le cas de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole, où, contrairement aux trois départements précités, l'aide est réservée à l'acquisition de logements neufs.

Les statistiques de distribution des prêts à 0 % montrent qu'il existe partout des primo-accédants à revenu modeste. Toutefois, compte tenu de l'extrême disparité des prix entre les zones les plus tendues et les zones rurales, on peut penser que l'impact du prêt à 0 % n'est pas le même partout. Dans les zones les plus chères, l'accès au marché n'exige-t-il pas, quel que soit le niveau des aides, un apport personnel important ? A l'opposé, dans les zones rurales, une aide est-elle réellement indispensable pour accéder à la propriété ?

Pour tenter d'apporter à ces questions des éléments de réponse, on a analysé, à partir des données collectées par la Société de gestion du Fonds d'accession sociale (SGFGAS), les opérations réalisées en 2006 dans cinq zones présentant des caractéristiques bien différentes, de la ville de Paris à la partie rurale du département de la Mayenne.

L'accession aidée selon la localisation

238 000 accédants à la propriété ont bénéficié d'un prêt à 0 % en 2006. Cet effectif considérable est en fait très hétérogène pour deux raisons essentielles : le niveau de l'aide et la localisation des opérations.

Le niveau de l'aide est dégressif en fonction des ressources des ménages bénéficiaires : il y a notamment un écart important entre ceux des trois premières tranches de revenu, qui bénéficient d'un différé d'amortissement, et ceux des deux tranches supérieures. Le tableau 2 illustre cet écart.

⁸ Rapport d'évaluation du prêt à 0 % - IGF / CGPC / ANIL - Janvier 2002

⁹ On ne s'intéresse ici qu'aux aides existant en 2006. Celles mises en place ultérieurement, ouvrant droit à la majoration du prêt à 0 % et au Pass-Foncier, sont traitées en partie III.

AIDES A L'ACCESSION : L'HEURE DES COLLECTIVITES LOCALES ?

Tableau 2 - Le prêt à 0 % : équivalent subvention pour une accession en neuf, selon le montant maximum et la tranche de revenus du ménage bénéficiaire, pour un taux d'intérêt de marché de 4,7 % (€)

Nombre de personnes du ménage	1	2	3	4	5	6 ou plus
Zone A						
Montant maximum du prêt à 0 %	16 000	22 500	25 000	27 500	30 000	32 500
Equivalent subvention						
Tranche 1 : RI <= 15 800 €	9 751	13 713	15 237	16 760	18 284	19 807
Tranche 2 : 15 800 € < RI <= 19 750 €	8 548	12 021	13 356	14 692	16 027	17 363
Tranche 3 : 19 750 € < RI <= 23 688 €	6 600	9 281	10 312	11 343	12 375	13 406
Tranche 4 : 23 688 € < RI <= 31 588 €	2 915	4 100	4 555	5 011	5 466	5 922
Tranche 5 : 31 588 € < RI <= maximum	2 334	3 282	3 647	4 012	4 376	4 741
Zone B ou C						
Montant maximum du prêt à 0 %	11 000	16 500	19 000	21 500	24 000	26 500
Equivalent subvention						
Tranche 1 : RI <= 15 800 €	6 704	10 056	11 580	13 103	14 627	16 151
Tranche 2 : 15 800 € < RI <= 19 750 €	5 877	8 815	10 151	11 486	12 822	14 158
Tranche 3 : 19 750 € < RI <= 23 688 €	4 537	6 806	7 837	8 868	9 900	10 931
Tranche 4 : 23 688 € < RI <= 31 588 €	2 004	3 006	3 462	3 918	4 373	4 829
Tranche 5 : 31 588 € < RI <= maximum	1 605	2 407	2 772	3 136	3 501	3 866

Source : fichier SGFGAS (prêt à 0 % acceptés en 2006)

Comme, en outre, le coût des opérations croît avec le revenu, la différence de l'impact relatif du prêt à 0 % est en effet bien différente selon que les accédants bénéficient ou non d'un différé d'amortissement. En moyenne, l'équivalent subvention apporté par le prêt à 0 % était en 2006, en pourcentage du montant de l'opération, de 5,6 % pour les bénéficiaires de prêt à 0 % avec différé et de 1,7 % pour les bénéficiaires de prêt à 0 % sans différé.

Ce constat ne fait que traduire ce qui était l'un des principes de la mise en place du prêt à 0 % : la grande majorité des ménages y est éligible, mais l'aide qu'il véhicule n'est réellement substantielle que pour les trois tranches inférieures de revenu. Pour les bénéficiaires des tranches supérieures, le prêt à 0 %, de courte durée et sans différé, ne joue assurément pas un rôle déterminant dans la décision d'accéder à la propriété, ni même, vraisemblablement, dans la localisation de l'opération. C'est pourquoi on se limitera, dans l'étude de l'impact des aides selon la localisation, aux opérations dans lesquelles intervient un prêt à 0 % avec différé d'amortissement.

On a choisi de s'intéresser à cinq zones dont le marché immobilier présente des caractéristiques très différentes, allant d'un marché très tendu, celui de Paris, où la production neuve est marginale et où l'accession se porte très majoritairement sur des appartements anciens, à la partie rurale du département de la Mayenne¹⁰, dans laquelle les biens acquis, relativement bon marché, sont presque exclusivement (97 %) des maisons individuelles et où la part du neuf (44 %) est importante. Les trois autres zones – le département des Alpes-Maritimes, presque entièrement classé en zone A, l'agglomération de Rennes et celle de Vitry (zone B) – présentent des degrés de tension intermédiaires, comme en témoigne la hiérarchie des prix au m². Au regard des types de logements concernés, les Alpes-Maritimes se rapprochent de Paris, alors que dans l'agglomération de Rennes l'accession se partage équitablement entre logements individuels et collectifs, la part du neuf y étant identique à celle de la Mayenne.

Tableau 3 - Prix au m² des opérations ayant bénéficié d'un prêt à 0 % avec différé en 2006

Paris	Alpes-Maritimes	Rennes métropole	Vitry communauté	Mayenne zone C
5 133 €	3 151 €	2 009 €	1 443 €	1 158 €

Source : fichier SGFGAS (prêt à 0 % acceptés en 2006)

¹⁰ Il s'agit de la partie du département classée en zone C, c'est-à-dire hors l'agglomération de Laval, classée en zone B

AIDES A L'ACCESSION : L'HEURE DES COLLECTIVITES LOCALES ?

Par rapport à la zone C de la Mayenne, le prix au m² d'un logement financé à l'aide d'un prêt à 0 % avec différé est 4,4 fois supérieur à Paris. Au vu de cet écart, on s'attend à ce que, parmi les bénéficiaires de prêt à 0 %, la part de ceux qui bénéficient d'un prêt à différé, c'est-à-dire les plus modestes, soit d'autant plus faible que le prix au m² est élevé. Or il n'en est rien, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 4 - Part des prêts à 0 % avec différé

Paris	Alpes-Maritimes	Rennes métropole	Vitré communauté	Mayenne zone C
63 %	60 %	67 %	57 %	57 %

Source : fichier SGFGAS (prêt à 0 % acceptés en 2006)

Le premier constat, lorsque l'on analyse les opérations financées à l'aide d'un prêt à 0 % avec différé, c'est donc qu'il existe des accédants à faible revenu partout, y compris dans les zones les plus chères comme les Alpes-Maritimes et même Paris. Comment cela est-il possible ?

Une partie de la réponse est fournie par l'examen de la taille des opérations : les logements achetés ou construits sont d'autant plus petits que leur prix au m² est plus élevé. Le logement acquis dans la Mayenne (presque toujours une maison) a une surface habitable de 99 m², il est deux fois plus petit dans les Alpes-Maritimes et trois fois plus petit à Paris. De ce fait, les différences de coût moyen des opérations sont atténuées, même si leur hiérarchie est la même que celles des prix au m² : par rapport à la Mayenne le surcoût est de 15 % à Vitré, de 18 % à Rennes, de 26 % dans les Alpes-Maritimes et de 48 % à Paris.

Or les revenus moyens sont proches - par définition puisqu'on s'intéresse aux bénéficiaires de prêt à 0 % avec différé -, à l'exception de Vitré. On remarque toutefois que si les revenus imposables, qui servent à la détermination de l'éligibilité au prêt à 0 %, sont voisins (ils sont toutefois un peu supérieurs à Vitré et dans la Mayenne), le rapport du revenu courant des accédants à leur revenu imposable est assez sensiblement plus élevé à Paris et dans les Alpes-Maritimes (respectivement 1,79 et 1,69 contre 1,62 en moyenne dans les trois autres localisations). Cela signifie sans doute que leur revenu progresse plus rapidement, puisque le revenu imposable se rapporte à l'année n-1 ou n-2, alors que le revenu courant est celui de l'année en cours.

Quoiqu'il en soit, c'est pour l'essentiel un apport personnel plus important qui permet de financer le surcoût des opérations dans les zones tendues. En moyenne, alors qu'il n'atteint pas 10 000 € dans la Mayenne, il est de l'ordre de 16 000 € à Vitré, 25 000 € à Rennes et dans les Alpes-Maritimes et de plus de 47 000 € à Paris.

Tableau 5 - Caractéristiques moyennes des opérations et des accédants (prêt à 0 % avec différé)

	Paris	Alpes-Maritimes	Rennes métropole	Vitré communauté	Mayenne zone C
Prix au m ²	5 133 €	3 151 €	2 009 €	1 443 €	1 158 €
Surface habitable	33 m ²	48 m ²	71 m ²	93 m ²	99 m ²
Montant de l'opération	166 151 €	140 952 €	132 286 €	129 409 €	112 099 €
Apport personnel	47 438 €	24 226 €	25 631 €	16 133 €	9 928 €
Montant du prêt à 0 %	15 086 €	17 213 €	12 590 €	14 040 €	14 208 €
Nombre de pièces	1,8	2,2	3,1	4,1	4,5
Nombre de personnes	1,2	1,7	1,7	2,3	2,5
Revenu annuel courant	23 636 €	21 829 €	21 605 €	22 985 €	22 899 €
Revenu imposable n-2	13 529 €	12 948 €	13 429 €	14 106 €	14 163 €
Mensualité	668 €	660 €	619 €	643 €	606 €
Durée prêt principal	20,6 ans	23,2 ans	21,3 ans	22,0 ans	21,7 ans
Age de l'emprunteur	31 ans	32 ans	32 ans	31 ans	32 ans
Taux d'effort brut	36 %	40 %	37 %	36 %	34 %

Source : fichier SGFGAS (prêt à 0 % acceptés en 2006)

AIDES A L'ACCESSION : L'HEURE DES COLLECTIVITES LOCALES ?

En outre, le montant de la mensualité s'élève avec le niveau des prix, Rennes faisant toutefois exception. L'accédant parisien rembourse 62 € de plus par mois que celui de la Mayenne. Toutefois, à l'exception des Alpes-Maritimes, les taux d'efforts sont comparables.

Mais la notion de taux d'effort (rapport de la mensualité au revenu) ne rend compte que de façon imparfaite du poids de la dépense de remboursement dans le budget des ménages¹¹. Pour apprécier l'effort des accédants, il est préférable de s'intéresser au revenu résiduel (ou « reste à vivre ») après déduction de la dépense de logement et de comparer les revenus résiduels en tenant compte de la composition du ménage. En effet, les ménages de chacune des quatre localisations étudiées sont de tailles très différentes, de sorte qu'un revenu donné correspond à des niveaux de vie très différents selon qu'il s'applique à un ménage de deux ou de quatre personnes. Le calcul approché du revenu par unité de consommation¹² (u.c.) de chaque ménage permet, en quelque sorte, de normer le revenu brut, ce qui autorise des comparaisons entre des ménages de composition différente.

On voit ainsi (tableau 6) que si le revenu résiduel est voisin dans les quatre zones, le revenu résiduel par unité de consommation s'élève avec la tension du marché. Il est particulièrement élevé à Paris où il excède de près de 50 % celui des accédants mayennais.

Tableau 6 – Revenu résiduel mensuel des accédants bénéficiant d'un prêt à 0 % avec différé

	Paris	Alpes-Maritimes	Rennes métropole	Vitré communauté	Mayenne zone C
Revenu résiduel	1 302 €	1 159 €	1 181 €	1 272 €	1 302 €
Revenu résiduel par unité de consommation	1 231 €	941 €	945 €	868 €	840 €

Source : fichier SGFGAS (prêt à 0 % acceptés en 2006)

En résumé, l'analyse par type de marché révèle des types d'accession très différents. A une accession que l'on peut qualifier de véritablement sociale à Vitré ou dans la zone C de la Mayenne, département rural, avec des opérations d'un prix modique, pour l'essentiel en individuel, réalisées par des familles à revenu modeste et disposant de peu d'apport personnel, s'oppose l'accession parisienne qui, bien que concernant des ménages dont le revenu est apparemment du même ordre, est très majoritairement le fait de personnes seules et de couples sans enfants, dont le niveau de vie est nettement plus élevé et qui disposent d'apports personnels très conséquents. Entre ces deux extrêmes, les Alpes-Maritimes et l'agglomération de Rennes représentent des situations intermédiaires.

La différence la plus spectaculaire concerne l'apport personnel : il représente en moyenne deux années de revenu à Paris, environ une année dans les Alpes-Maritimes et à Rennes, 0,7 année à Vitré et seulement 0,4 année en Mayenne. Dans la constitution de l'apport, s'il est vraisemblable que le rôle de l'aide familiale joue partout un rôle non négligeable, il est manifeste que ce rôle est déterminant dans les zones les plus chères. On voit mal, en effet, comment un ménage disposant d'un revenu mensuel de l'ordre de 2 400 € et dont les membres sont âgés d'une trentaine d'années aurait pu, par ses propres moyens, constituer un pécule de près de 50 000 €.

L'impact de l'aide dans le financement des opérations

Pour évaluer l'impact de l'aide, on a converti les aides en équivalent subvention, selon la méthode exposée plus haut. On peut ainsi évaluer la contribution des aides au financement des opérations, qu'elles prennent la forme de subventions, de prêts bonifiés ou de portage foncier (cas du Pass-Foncier du 1% logement).

¹¹ On relève à cet égard que les taux d'efforts bruts (c'est-à-dire aide personnelle éventuelle non déduite) des accédants de la première tranche de revenus dépassent nettement 40 %, et cela dans toutes les localisations. A moins de supposer que les établissements de crédit se montrent particulièrement laxistes à l'égard de ces emprunteurs, la seule explication qui vient à l'esprit est que les revenus effectifs des ménages en question sont supérieurs aux revenus déclarés.

¹² Selon la définition de l'INSEE (échelle de l'OCDE), on compte une unité de consommation (u.c.) pour le premier adulte du ménage, 0,5 pour chacune des autres personnes de plus de 14 ans et 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans. Le fichier de la SGFGAS ne permettant pas de connaître précisément la composition du ménage et notamment l'âge des enfants, nous avons comptabilisé 0,35 u.c. pour chacun d'entre eux.

Le prêt à 0 %

Exprimé en équivalent subvention, l'avantage conféré par le prêt à 0 % à l'emprunteur est fonction du profil de remboursement du prêt et de son montant. Pour chacune des tranches de revenu du barème, il est proportionnel au montant du prêt puisque les conditions de remboursement sont identiques.

Le montant du prêt à 0 % dépend de plusieurs éléments (cf. tableau 2) :

- la localisation (zone A, B ou C) ;
- le type d'opération : par rapport au barème pour l'achat ou la construction d'un logement neuf, le montant maximum du prêt à 0 % pour une accession dans l'ancien est inférieur de 10 % en zone A, de 20 % en zone B et de 25 % en zone C ;
- la taille du ménage.

Il est en outre plafonné à 20 % du montant de l'opération et au tiers du total de l'endettement, mais en pratique ces limites jouent rarement.

Dans les cinq zones qui font l'objet de l'étude, ces différents éléments interviennent pour expliquer le montant des prêts. Ainsi, pour un type d'opération donné, le barème de la zone A est le plus favorable, mais la proportion du neuf y est beaucoup plus faible qu'ailleurs, en outre les ménages bénéficiaires sont de plus petite taille qu'en zone B et C.

Tableau 7 - Montant moyen du prêt à 0 % (prêt à 0 % avec différé)

% de différé d'amortissement	Paris	Alpes-Maritimes	Rennes métropole	Vitré communauté	Mayenne zone C
100 %	15 008 €	16 156 €	11 662 €	12 292 €	11 690 €
75 %	15 063 €	17 577 €	12 361 €	14 966 €	14 798 €
50 %	15 222 €	19 004 €	14 649 €	15 040 €	15 978 €
Ensemble	15 087 €	17 213 €	12 718 €	14 040 €	14 208 €

Au sein de la zone A, le montant moyen des prêts à 0 % est plus élevé dans les Alpes-Maritimes qu'à Paris, en raison sans doute d'une taille de ménages nettement plus élevée et, accessoirement, d'un plus fort pourcentage d'accession dans le neuf. Le facteur taille vaut également pour la comparaison entre Rennes, Vitré et la Mayenne.

Relativement au coût de l'opération, l'impact du prêt à 0 % est en moyenne pour l'ensemble des quatre zones de 5,6 % (respectivement 6,6 %, 5,7 % et 4,2 % pour les tranches 1, 2 et 3). Ce pourcentage varie sensiblement selon la localisation, comme le montre le tableau 8. Il est le plus élevé dans les Alpes-Maritimes et le plus faible à Rennes et Paris.

Tableau 8 – Impact du prêt à 0 % selon la localisation

	Paris	Alpes-Maritimes	Rennes métropole	Vitré communauté	Mayenne zone C
Equivalent subvention	8 000 €	9 255 €	6 656 €	7 096 €	7 106 €
Sub prêt à 0 % / coût total	4,8 %	6,6 %	5,0 %	5,5 %	6,3 %
Sub prêt à 0 % / apport personnel	16,9 %	38,2 %	26,4 %	44,0 %	71,6 %

Les différences sont beaucoup plus marquées si l'on rapporte l'équivalent subvention du prêt à 0 % à l'apport personnel : l'impact est très élevé dans la Mayenne (72 %), mais beaucoup plus faible dans les autres localisations, surtout à Paris (17 %). Ce rapprochement avec l'apport personnel est probablement un meilleur indicateur de l'impact de l'aide que le rapport au coût de l'opération : en effet, le revenu des accédants étant très proche, leur capacité d'emprunt l'est également. Le bouclage du financement se fait donc par l'apport personnel, c'est donc le niveau de l'apport qui permet ou non aux ménages d'accéder au marché. C'est bien, du reste, le raisonnement qui était à la base de l'institution du prêt à 0 %, du moins pour les ménages qui bénéficient d'un différé d'amortissement. Le prêt à 0 % est d'ailleurs considéré par les prêteurs comme « constitutif d'apport ».

Les aides locales

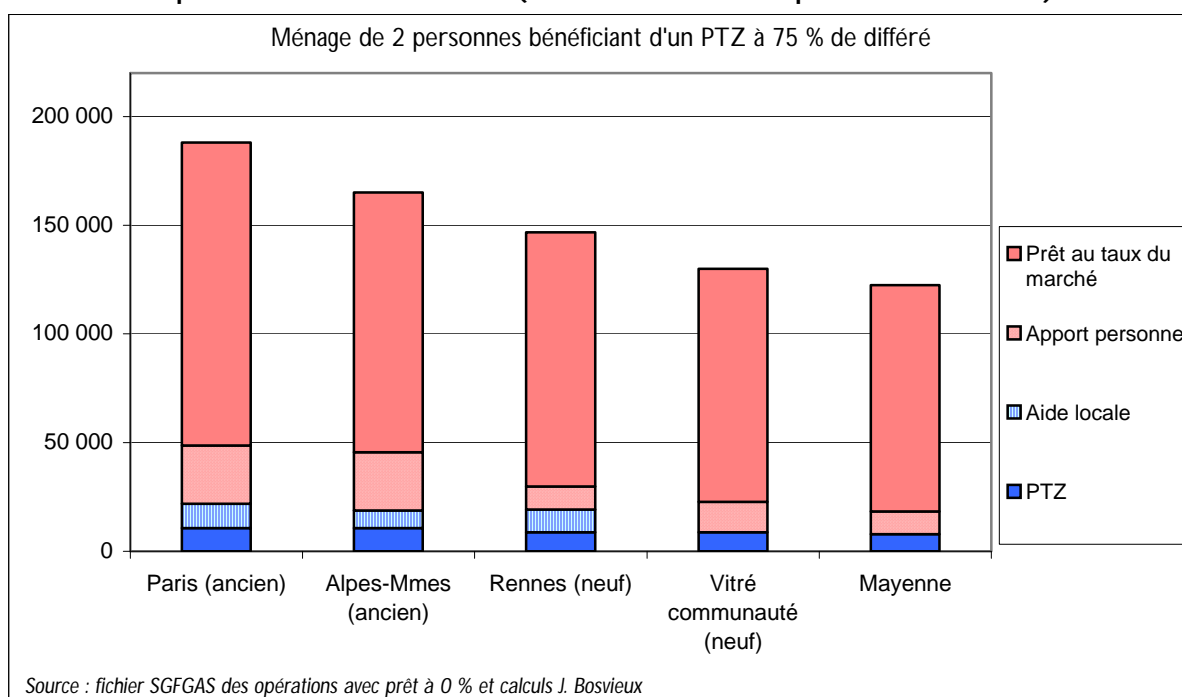
Dans trois des quatre localisations étudiées, les accédants pouvaient en outre, en 2006, sous certaines conditions, bénéficier d'aides complémentaires des collectivités territoriales :

- à Paris, « Prêt Paris logement » à 0 % sur 15 ans, d'un montant de 24 200 € pour une personne seule et 39 600 € pour tout autre ménage ;
- dans les Alpes-Maritimes, pour les opérations d'accession en ancien, subvention à hauteur de 5 % du coût d'acquisition, hors frais d'agence, plafonnée à 8 000 € ;
- dans l'agglomération de Rennes, subvention cumulée de la communauté d'agglomération (Rennes métropole) et du département, réservé à l'acquisition de logements neufs dans des opérations agréées, d'un montant allant de 2 500 € (bénéficiaires d'un prêt à 0 % sans différé) à 14 000 € (bénéficiaires d'un prêt à 0 % à différé total) ;

Une description plus détaillée de ces dispositifs figure en annexe.

Le graphique ci-dessous illustre l'impact des différentes aides dans le cas d'un ménage de 2 personnes qui bénéficie d'un prêt à 0 % avec 75 % de différé d'amortissement. On notera l'impact considérable de l'aide des collectivités territoriales.

Graphique 7
Impact des aides à l'accession (aides converties en équivalent subvention)



Dans les zones les plus chères, malgré les aides, un apport personnel très conséquent est indispensable au bouclage du financement. Dans l'agglomération de Rennes, en revanche, les aides permettent d'accéder à la propriété avec un apport très minime : il est vrai que l'aide locale est réservée à des opérations à prix plafonné et à un nombre d'accédants relativement restreint. C'est sans aucun doute dans ces conditions qu'elles atteignent le plus efficacement leur but, à la fois social, mais aussi de maîtrise du développement urbain.



Vers un nouveau dispositif impliquant les collectivités locales

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, en conférant aux aides des collectivités locales un effet de levier considérable, visent à impliquer ces dernières 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.

Se dessine donc une évolution vers un dispositif à l'allemande, avec une aide plancher nationale, complétée en tant que de besoin par des aides locales ciblées sur des territoires et des populations déterminés. Mais ce processus exige un apprentissage.

En matière de politique du logement, l'action des collectivités locales s'est en effet jusqu'à présent cantonnée, pour l'essentiel, à des interventions en faveur de la construction de logements locatifs sociaux. Il existait, certes, des aides à l'accession, mais d'une portée limitée, soit parce qu'elles s'adressaient à des publics très restreints, soit parce que leur pouvoir solvabilisateur était faible : ainsi des prêts à taux réduits de certains départements, d'un faible montant, qui apportaient aux accédants très modestes une aide non négligeable à une époque où les taux d'intérêt du marché étaient élevés, mais qui sont progressivement tombés en désuétude.

A partir de 2005, certaines collectivités ont mis en place des aides plus substantielles. Il s'agissait de compléter le prêt à 0 %, récemment ouvert à l'acquisition de logements anciens sans obligation de travaux : ce fut le cas de la Ville de Paris, de la communauté d'agglomération d'Annecy, des départements des Hauts-de-Seine et des Alpes-Maritimes... Bien qu'elles soient, dans la plupart des cas, ouvertes aussi au neuf, elles financent presque exclusivement des opérations d'accession dans l'ancien en raison du faible volume de la construction neuve dans ces zones fortement urbanisées et à marché très tendu. Les dispositifs centrés sur l'accession neuve étaient très rares jusqu'en 2007, de même que les aides aux travaux consécutifs à l'acquisition de logements anciens.

C'est cette évolution qu'ont choisi d'encourager l'Etat, avec la mise en place du prêt à 0 % majoré, et le 1 % logement avec le Pass-Foncier. Mais pour être en mesure d'utiliser efficacement ces nouveaux outils, les collectivités doivent préalablement être informées de leur existence, en assimiler le fonctionnement, et élaborer des politiques adaptées aux situations locales.

Pour les y aider, l'ANIL a publié dès janvier 2007 un document décrivant leurs caractéristiques et en détaillant le mode d'emploi. Les ADIL en ont assuré une diffusion très large et ont organisé, à l'attention des élus locaux et de leurs services, des réunions d'information. Nombre d'entre elles ont en outre apporté à des collectivités souhaitant élaborer des politiques d'aide à l'accession leur appui technique ainsi que leur connaissance des marchés et des conditions de la demande.

Cet effort de pédagogie, qui se poursuit, a permis de cerner les difficultés auxquelles se heurtent les collectivités dans cet exercice, difficultés que l'on peut également lire en filigrane dans les résultats du recensement effectué par l'ANIL. Il en ressort, en premier lieu, un défaut de connaissance des ressorts et des conditions financières de l'accession à la propriété, y compris du fonctionnement du dispositif national. Or un ciblage efficace de l'aide implique nécessairement de déterminer le revenu minimal à partir duquel, compte-tenu des prix du marché local, un ménage peut espérer financer une acquisition. Il n'est pas nécessaire d'aider les ménages dont le revenu excède largement ce niveau et il est par ailleurs inefficace de réserver l'aide à des ménages à très faibles ressources. En l'absence d'expérience préalable, il est difficile de trouver d'emblée un moyen terme satisfaisant entre la volonté de faire bénéficier des aides un nombre significatif de ménages et le souci légitime de maîtriser la dépense.

AIDES A L'ACCESSION : L'HEURE DES COLLECTIVITES LOCALES ?

Il est incontestable que les nouvelles possibilités qui s'offrent à elles suscitent l'intérêt d'un nombre croissant de collectivités : le recensement effectué par l'ANIL des aides mises en place par les collectivités les plus importantes le montre clairement. Mais le nouveau système est encore en période de rodage. Certaines collectivités expérimentent des dispositifs qui vont sans nul doute s'affiner avec le temps ; d'autres n'ont encore rien décidé mais songent à faire une place à l'accession à la propriété dans leur politique du logement et observent avec intérêt ce qui se passe ailleurs. Ce n'est qu'au terme de cette période de maturation qu'il sera temps de dresser un premier bilan des nouvelles politiques et d'en évaluer l'efficacité.



Références

ANIL (2006) : « Les aides locales à l'accession à la propriété : guide à l'attention des ADIL ».

ANIL (2006) : « Les aides locales à l'accession à la propriété (volume 1) : subventions et prêts aux particuliers des Conseils généraux ».

ANIL (2006) : « Les aides à l'accession des collectivités locales » (manuel), tomes 1 et 2.

ANIL (2007) : « Aides à l'accession des collectivités territoriales : majoration du PTZ et Pass-Foncier (mode d'emploi) ».

ARTHUS Patrick (2007) : « Les incendiaires ».

Inspection des finances, Conseil général des Ponts et chaussées, ANIL (2002) : « Rapport d'évaluation sur le prêt à taux zéro ».

BOSVIEUX Jean et VORMS Bernard (2007) : « L'accession : à quel prix ? » - ANIL, Habitat Actualité.

CHOMEL Augustin : « Des clauses " anti-spéculatives " aux clauses "anti-dépréciation " dans les contrats de vente », ANIL, Habitat Actualité.

COLOOS Bernard (2007) : « Pass-Foncier[®] : un outil essentiel pour l'accession sociale » ; L'observateur de l'immobilier n°70.

HERBERT Béatrice (2008) : « Les aides à l'accession des intercommunalités urbaines » - ANIL, Habitat Actualité (titre non définitif, à paraître)

GOBILLON Laurent et LE BLANC David (2005) : « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro », Economie et statistique n°381-382.

JACQUOT Alain (2008) : « La crise du logement résulte-t-elle d'une offre quantitativement insuffisante ? », contribution pour le rapport Plagnol-Mistral du CAE.



Annexes

Annexe 1 - Caractéristiques du prêt à 0 % de base (hors majoration)

Opérations éligibles

Un particulier peut obtenir un « nouveau prêt à 0 % » à compter du 1^{er} février 2005 :

- pour l'achat d'un logement neuf : maison individuelle ou appartement en collectif ;
- pour la construction d'une maison ;
- pour l'achat d'un terrain et la construction sur ce terrain d'une maison individuelle ;
- pour l'acquisition et/ou l'aménagement à usage de logement, de locaux non destinés auparavant à l'habitation : cette opération est assimilée à une construction.

L'acquisition d'un logement issu de la transformation d'un local non destiné à l'habitation (bureaux, hôtels, par exemple), en vue d'une première occupation en tant que logement, est éligible au nouveau prêt à 0 % ;

- pour l'acquisition d'un logement ancien, défini comme un logement ayant déjà été occupé sans condition d'ancienneté ni quotité minimale de travaux ;
- pour l'acquisition d'un logement faisant l'objet d'un contrat de location-accession régi par la loi du 12 juillet 1984. Lorsque l'emprunteur est le premier occupant à la date de la levée d'option, le logement est défini comme un logement neuf.

Ces opérations peuvent comprendre la construction ou l'acquisition simultanée de dépendances.

L'emprunteur doit être primo-accédant (*CGI : art. 244 quater J*), c'est-à-dire ne pas avoir été propriétaire de sa résidence principale, à aucun moment au cours des deux dernières années précédant l'offre de prêt.

Plafonds de ressources

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Plafonds de ressources (revenu fiscal de référence)	
	Zone A	Zone B ou C
1	31 250 €	23 688 €
2	43 750 €	31 588 €
3	50 000 €	36 538 €
4	56 875 €	40 488 €
5 et plus	64 875 €	44 425 €

Montants applicables aux offres de prêt émises à compter du 1.4.07 (décret du 27.3.07).

Les zones A, B et C correspondent au zonage établi par l'arrêté du 19.12.03 (*JO du 21.12.03*) modifié par l'arrêté du 10.8.06.

Montant de base du prêt à 0 % (*CCH : art. R. 318-30*)

Le montant de base du prêt à 0 % est égal au plus petit des deux résultats :

- 50 % du ou des autres prêts d'une durée supérieure à deux ans, concourant au financement de l'opération (prêts familiaux ayant fait l'objet d'un acte notarié inclus),
- 20 % du coût de l'opération pris en compte dans la limite d'un prix maximal variable en fonction du nombre de personnes composant le ménage et de la situation géographique du futur logement.

Ce dernier taux est porté à 30 % dans les zones franches urbaines et les zones urbaines sensibles définies par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

AIDES A L'ACCESSION : L'HEURE DES COLLECTIVITES LOCALES ?

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Logement ancien					
	Prix maximum pris en compte			Montant maximum du prêt à 0 %		
	Zone A	Zone B	Zone C	Zone A	Zone B	Zone C
1	72 000 €	44 000 €	41 250 €	14 400 €	8 800 €	8 250 €
2	101 250 €	66 000 €	61 875 €	20 250 €	13 200 €	12 375 €
3	112 500 €	76 000 €	71 250 €	22 500 €	15 200 €	14 250 €
4	123 750 €	86 000 €	80 625 €	24 750 €	17 200 €	16 125 €
5	135 000 €	96 000 €	90 000 €	27 000 €	19 200 €	18 000 €
6 et plus	146 250 €	106 000 €	99 375 €	29 250 €	21 200 €	19 875 €

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Logement neuf			
	Prix maximum pris en compte		Montant maximum du prêt à 0 %	
	Zone A	Zone B ou C	Zone A	Zone B ou C
1	80 000 €	55 000 €	16 000 €	11 000 €
2	112 500 €	82 500 €	22 500 €	16 500 €
3	125 000 €	95 000 €	25 000 €	19 000 €
4	137 500 €	107 500 €	27 500 €	21 500 €
5	150 000 €	120 000 €	30 000 €	24 000 €
6 et plus	162 500 €	132 500 €	32 500 €	26 500 €

Dans les zones franches urbaines et dans les zones urbaines sensibles, le montant maximal du prêt à 0 % est majoré de 50 % par rapport au montant indiqué.

Le coût réel de l'opération peut, quant à lui, dépasser ce prix maximal qui sert à déterminer le montant maximum du prêt à 0 %, mais n'est en aucun cas, un prix plafond d'opération.

Conditions de remboursement du prêt à 0 % (CCH : art. R. 318-32 et R. 318-33)

- Prêt à 0 % sans majoration (offres émises à compter du 1.4.07 – décret du 27.3.07)

Revenu fiscal de référence	Durée totale du prêt	Période de différé (1)	Période de remboursement des sommes restant dues à l'issue du différé (2)
Moins de 15.801 €	264 mois 22 ans	216 mois 18 ans 100 % du prêt	48 mois 4 ans
de 15.801 € à 19.750 €	252 mois 21 ans	216 mois 18 ans 75 % du prêt	36 mois 3 ans
de 19.751 € à 23.688 €	204 mois 17 ans	180 mois 15 ans 50 % du prêt	24 mois 2 ans
de 23.689 € à 31.588 €	96 mois 8 ans	PAS DE DIFFERE	
31.589 € et plus	72 mois 6 ans		

AIDES A L'ACCESSION : L'HEURE DES COLLECTIVITES LOCALES ?

● Prêt à 0 % avec majoration (offres émises à compter du 1.4.07 – décret du 27.3.07)

Revenu fiscal de référence	Durée totale du prêt	Période de différé (1)	Période de remboursement des sommes restant dues à l'issue du différé (2)
Moins de 15.801 €	288 mois 24 ans	216 mois 18 ans 100 % du prêt	72 mois 6 ans
de 15.801 € à 19.750 €	270 mois 22 ans et demi	216 mois 18 ans 75 % du prêt	54 mois 4 ans et demi
de 19.751 € à 23.688 €	216 mois 18 ans	180 mois 15 ans 50 % du prêt	36 mois 3 ans
de 23.689 € à 31.588 €	144 mois 12 ans	P A S D E D I F F E R E	
31.589 € et plus	108 MOIS 9 ans		

Plus les revenus de l'emprunteur et des personnes destinées à occuper le logement sont faibles, plus le remboursement du prêt à 0 % est lent. Les accédants à revenus modestes bénéficient d'un différé total ou partiel de remboursement selon le montant des revenus fiscaux de référence pris en compte.

Les conditions de remboursement de l'avance (le Nouveau prêt à 0 %) sont déterminées à la date d'émission de l'offre du prêt à 0 %, en fonction des ressources de l'emprunteur et des personnes destinées à occuper le logement, et tiennent compte des modalités de remboursement des prêts immobiliers consentis pour la même opération.

Pour la première tranche de revenus, c'est-à-dire celle des emprunteurs dont les revenus fiscaux de référence (et ceux des personnes destinées à occuper le logement) sont inférieurs à 15 801 €, le remboursement du prêt à 0 % ne commence qu'à l'issue d'une première période de différé (appelée période 1) et s'effectue en quatre ans (période 2).

Pour la seconde tranche de revenus, soit celle des emprunteurs dont les revenus fiscaux de référence (et ceux des personnes destinées à occuper le logement) sont compris entre 15 801 € et 19 750 €, le remboursement du prêt à 0 % commence immédiatement, mais ne porte que sur 25 % du prêt (période 1), les 75 % restant sont remboursés ensuite pendant 3 ans (période 2).

Pour la troisième tranche de revenus, soit celle des emprunteurs dont les revenus fiscaux de référence (et ceux des personnes destinées à occuper le logement) sont compris entre 19 751 € et 23 688 €, le remboursement du prêt commence immédiatement, mais ne porte que sur 50 % du prêt (période 1), les 50 % restant sont ensuite remboursés pendant 2 ans (période 2).

Annexe 2 - Majoration du prêt à 0 % et Pass-Foncier

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.

Majoration du prêt à 0 %

A partir du 1^{er} janvier 2007, le prêt à taux zéro¹³ 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 prêt à 0 %.

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 prévoise 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

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

■ Montant de la majoration du prêt à 0 % si une aide de collectivité locale y ouvre droit

<i>Nombre de personnes destinées à occuper le logement</i>	<i>Zone A (en €)</i>	<i>Zones B et C (en €)</i>
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 prêt à 0 % non majoré. Autrement dit, pour être éligible à la majoration, un ménage doit avoir un revenu inférieur ou égal au plafond de ressources prêt à 0 % et au plafond de ressources HLM.

¹³ Cf. *Les aides des collectivités locales – tome 1* (ANIL, février 2006) pour la description du prêt à 0 %.

■ **Plafonds de ressources pour pouvoir bénéficier de la majoration**

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Paris et communes limitrophes(en €)	Reste de l'Île-de-France (en €)	Autres régions (en €)
1	23 079	23 079	20 065
2	34 491	34 491	26 794
3	45 215	41 461	32 223
4	53 984	49 663	38 889
5	64 228	58 791	45 760
6	72 274	66 158	51 570
Par personne supplémentaire	8 053	7 371	5 753

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 1^{er} juin.

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 1^{er} 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 individuel¹⁴ 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) 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 un 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.

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'accession sociale attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou par un groupement de collectivités territoriales (EPCI) du lieu d'implantation du logement ». Il doit en outre avoir des ressources inférieures au plafond PSLA. 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 prêt à 0 %.

¹⁴ Il est prévu que le Pass-Foncier puisse financer des opérations « accédant » en collectif, mais ce volet du dispositif n'est pas encore opérationnel.

Annexe 3 - Aides des collectivités territoriales

Ville de Paris : Prêt « Paris Logement »

Objet de l'aide	Acquisition résidence principale située à Paris, neuve ou ancienne, avec ou sans travaux
Conditions d'obtention	<ul style="list-style-type: none"> • Aide réservée aux ménages primo accédants justifiant à la date de l'offre de prêt d'un an de résidence à Paris. Condition non exigée pour les catégories suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - agents Ville ou département de Paris, - certains agents publics travaillant à Paris (préfecture de police, sapeurs pompiers, personnel soignant de l'AP-HP) - les personnes achetant un logement destiné aux personnes handicapées <ul style="list-style-type: none"> • Respecter un plafond de ressources établi sur la base du revenu fiscal de référence (année N-2 ou N-1 si disponible et selon le plus favorable) : <ul style="list-style-type: none"> - 1 personne : 31 781 € - 2 personnes : 44 839 € - 3 personnes : 58 779 € - 4 personnes : 70 176 € - 5 personnes et plus : 83 493 €
Caractéristiques financières	<ul style="list-style-type: none"> • Prêt à 0 % • 24 200 € pour une personne seule et 39 600 € pour tout autre ménage • Durée : 15 ans • Prêt cumulable avec le prêt à taux zéro de l'Etat

Département des Alpes-Maritimes

Objet de l'aide	Achat d'un logement ancien
Conditions d'obtention	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Liées au ménage</i> : actifs des Alpes-Maritimes ou de Monaco et bénéficiaires d'un prêt à taux zéro • <i>Liées au logement</i> : logement de plus de vingt ans
Caractéristiques financières	<ul style="list-style-type: none"> • Subvention à hauteur de 5 % du coût d'acquisition, hors frais d'agence, plafonnée à 8 000 € • Subvention majorée pour les jeunes étudiants et actifs de moins de 25 ans à hauteur de 10 % du coût d'acquisition, plafonnée à 10 000 €

AIDES A L'ACCESSION : L'HEURE DES COLLECTIVITES LOCALES ?

Département d'Ille-et-Vilaine

Objet de l'aide	Construction ou achat d'un logement neuf
Conditions d'obtention	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Liées au ménage</i> <ul style="list-style-type: none"> - Bénéficiaires d'un prêt à taux zéro (prêt à 0 %) avec différé d'amortissement pour tout ménage accédant, avec ou sans différé pour les ménages locataires HLM, - Engagement de l'accédant d'habiter le logement pendant une période minimum de cinq années. • <i>Liées au logement</i> <ul style="list-style-type: none"> - Acquisition d'un terrain : superficie inférieur ou égal à 750 m², coût maximum : 45 000 € HT, - Achat d'un logement neuf pour lequel le prix le m² de surface habitable + garage dans la limite de 6m² est inférieur ou égal à 1 800 € HT.
Caractéristiques financières	<p>Subvention forfaitaire de</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4 000 € pour les ménages bénéficiant d'un prêt à 0 % à différé d'amortissement total ; - 3 000 € pour les ménages bénéficiant d'un prêt à 0 % à différé d'amortissement de 75 % ; - 1 500 € pour les ménages bénéficiant d'un prêt à 0 % à différé d'amortissement de 50 % et pour les locataires HLM bénéficiant d'un prêt à 0 % sans différé.

Communauté d'agglomération de Rennes

Objet et nature de l'aide	Aide à l'achat de logements neufs, individuels, collectifs ou semi-collectifs construits et mis en vente par les promoteurs			
Objectif de l'aide	<p>Permettre la mise en œuvre des objectifs du PLH en matière d'accession aidée, soit un objectif annuel de 600 logements répartis entre PSLA, accession très sociale et accession abordable.</p> <p>Le volume annuel moyen de 4.500 logements neuf défini dans le PLH 2005/2012 comprend 50% de logements bénéficiant d'interventions publiques (pour moitié en locatif social et pour moitié en locatif intermédiaire ou accession aidée), afin de favoriser mixité sociale et générationnelle.</p>			
Conditions d'éligibilité liées au logement	Acquisition d'un logement dans des programmes précis, avec un prix de vente plafonné à 1 800 €TTC/m ² habitable, stationnement compris ; en cas de stationnement souterrain, ce prix est porté à 1 900 € TTC			
Conditions d'éligibilité liées au ménage	<ul style="list-style-type: none"> - Réaliser son 1^{er} achat immobilier - Bénéficiaire du prêt à 0 % avec un différé total ou partiel, sauf pour les ménages avec au moins 3 enfants - Ressources correspondant au plafond d'éligibilité au parc HLM au 1^{er} janvier de l'année en cours - Au moins une personne du ménage doit demeurer dans une commune de Rennes Métropole ou travailler sur Rennes Métropole. 			
Montant de l'aide accordée	L'aide à l'acquisition est variable selon le taux de différé du prêt à 0 % ; elle est versée directement au promoteur.			
	Montant d'aide en fonction du différé du prêt à 0 %			
	Différé à 100%	Différé à 75%	Différé à 50%	Sans différé
	10 000 €	7 500 €	5 000 €	2 500 €
	<p>A noter :</p> <ul style="list-style-type: none"> - cette aide peut se cumuler avec celle du Conseil général (3.300 €) - outre l'aide à l'acquisition, Rennes Métropole verse aussi une aide au foncier au promoteur pour aboutir à ces prix plafonds (aide de 8.125 € à 11.375 € par logement) 			
Contraintes	Obligation de remboursement de l'aide au prorata du temps d'occupation en cas de revente dans les 10 ans.			

Communauté d'agglomération de Vitré

Objet et nature de l'aide	Aide à la construction ou l'acquisition d'un logement neuf				
Objectif de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> - Répondre aux souhaits de parcours résidentiel des ménages déjà logés sur l'agglomération de Vitré - notamment les locataires du parc social - dans une perspective de libération de logements. - Répondre au souhait des ménages de l'agglomération rennaise d'accéder à la propriété à un prix abordable. - Permettre aux ménages accédants de bénéficier d'une majoration du prêt à 0 % de l'Etat et/ou du Pass Foncier (aide complémentaire à l'aide du département) 				
Conditions d'éligibilité liées au logement	<ul style="list-style-type: none"> - Superficie du terrain inférieure ou égale à 750 m² - Prix de vente du logement inférieur ou égal à 1800 € HT/ m² de surface utile <i>(conditions définies par le conseil général)</i> 				
Conditions d'éligibilité liées au ménage	<ul style="list-style-type: none"> - Bénéficiaires d'un prêt à 0 % de l'Etat - Locataires du parc social pour les prêt à 0 % sans différé 				
Montant de l'aide accordée	Aide de 1.000 à 2.500 € selon le niveau de ressources du ménage et l'aide du conseil général (objectif : aboutir à une aide globale de 4.000 € pour tous les ménages, sans tenir compte du différé)				
	Plafonds de revenus 2006	Différé du prêt à 0 %	Aide du département	Aide de Vitré Communauté	
				3 personnes maximum	4 personnes et plus
	< 15 801 €	100 %	4.000 €	0	0
	15 801 € et < 19 750 €	75 %	3.000 €	0	1.000 €
	19 750 € et < 23 688 €	50 %	1.500 €	1.500 €	2.500 €
	> 23 688 € <u>si locataire HLM</u>	0 %	1.500 €	1.500 €	2.500 €
Contraintes	Habiter le logement pendant une période minimum de 5 ans, ne pas le louer ou le mettre en vente pendant cette même période.				

—

<p>Date de publication : 30 avril 2008 N° ISSN : 09996-4304 Directeur de la publication : Bernard Vorms Comité de rédaction : Isabelle Couëtoux du Tertre, Marie Armenak, Jean Bosvieux, Lilas Bousseksou, Béatrice Herbert, Frédérique Lahaye, Nicole Maury, Sylvie Merlin, Antonin Ollivier, Sandrine Zerbib</p>
--