

Avril 2014

La TVA Anru : marchés immobiliers locaux et diversification de l'offre

Cadrage régional et zoom sur huit communes

Tome 1



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE



La TVA Anru : marchés immobiliers locaux et diversification de l'offre

Cadrage régional et zoom sur huit communes

Tome 1

Avril 2014

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Directrice générale : Valérie Mancret-Taylor

Département Démographie Habitat Équipement, Gestion locale, Directrice : Catherine Boillot

Étude réalisée par Marion Delplanque et Brigitte Guigou

Avec la collaboration de Marine Carepentier-Daubresse

Cartographie réalisée par Marie Pagesy-Boissier, Guillemette Crozet

N° d'ordonnement : 2.10.002

Crédits photos de couverture : ©Thierry le Fouill, « Communication municipale – Colline Gori », ©Christophe Mercier pour le Groupe Polylogis, SM/DD - Ville de Trappes-en-Yvelines

Remerciements : Nous remercions toutes les personnes qui nous ont accordé un entretien, ont participé à la réunion organisée à l'IAU îdF sur la « TVA Anru » le 24/06/2013, ont débattu avec nous des résultats de cette étude dans des instances dédiées (notamment : l'Observatoire de la rénovation urbaine (ORU) : Cotec et Copil ; la direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) : le Club rénovation urbaine ; l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) : l'atelier de capitalisation « diversification » ; l'Établissement public foncier Île-de-France (Epfif) : commission « prospective foncière » et nous ont transmis des données (notamment Expansiel Promotion),. Nous remercions tout particulièrement Nicole Smadja, présidente du groupe de travail à l'ORF sur « Le foncier dans les secteurs Anru » qui, dès 2011, a souligné l'importance de ce dispositif de « TVA Anru » et nous a incité à creuser ce sillon.

Sommaire

Introduction	5
1. Le contexte institutionnel et juridique de la « TVA Anru »	9
1.1. Limites spatiales	9
1.2. Des plafonds de ressources et des prix de vente encadrés	9
1.3. Depuis 2006, des ajustements de l'outil	10
2. Cadrage régional	11
2.1. Géographie	11
2.2. 20 % des programmes et des logements neufs en accession d'Île-de-France en « TVA Anru »	14
2.3. L'impact sur la diversification de l'offre de logements	16
2.4. Les prix de vente et le profil des accédants : une accession à « prix maîtrisé » ?	18
3. Synthèse sur les 8 communes étudiées	23
3.1. Principales caractéristiques des 8 communes étudiées	24
3.2. Un accroissement de la production de logements neufs après la loi ENL	27
3.3. Prix de vente des logements : moyennes et évolutions	29
3.4. Localisation des opérations et écarts de prix	31
3.5. Comparaison entre les prix du neuf et de l'ancien	39
3.6. Adéquation de l'offre avec les capacités financières des ménages (simulation)	39
3.7. Différentes stratégies d'utilisation de l'outil « TVA Anru »	40
4. Les différentes phases des opérations d'accession	42
4.1. Premiers contacts entre collectivités locales et promoteurs	42
4.2. Monter l'opération	43
4.3. Commercialiser les logements	45
4.4. Accompagner les habitants	46
5. Les fragilités du système	47
6. Pistes d'études et d'actions	49
6.1. Synthèse des pistes	49
6.2. À l'échelle locale, améliorer la connaissance des marchés, anticiper l'impact sur les équipements et prévenir les dysfonctionnements	50
6.3. Mettre en place des outils pour accompagner l'accession sociale sécurisée auprès des publics à faibles ressources	50
6.4. Anticiper sur le NPNRU	52
Synthèse de l'étude	54
Annexes	57
Annexe 1 : liste des entretiens et participants à la matinée d'échanges IAU du 24/06/2013	58
Annexe 2 : fiches promoteurs – source : rapport d'activité 2012	60
Annexe 3 : analyse du site Immeueuf, le 12 juillet 2013	65
Annexe 4 : un contexte politique fluctuant concernant les aides à l'accession : des dispositifs nombreux, complexes et non pérennes	67
Bibliographie	73
Glossaire	77

Introduction

Problématique

La « TVA Anru » est un instrument fiscal créé par l'État en 2006 (loi ENL¹) pour orienter les comportements des acteurs locaux, commune, intercommunalité et opérateur social et privé, dans des territoires en rénovation urbaine et dans les secteurs autour. Arrivée de façon discrète dans le paysage de l'Anru (dans une loi qui ne traite pas du sujet) et tardive (3 ans après le lancement du PNRU), son objectif premier est de faciliter la production de logements en accession à prix maîtrisés.

À l'origine, dans un contexte de forte croissance des prix de l'immobilier, l'enjeu principal est de développer l'accession des ménages modestes, et plus précisément d'accompagner la « maison à 100 000 € » destinée à relancer l'accession sociale à la propriété individuelle. La volonté de soutenir l'emploi dans le secteur du BTP est aussi présente dans l'esprit du législateur. À cela s'ajoute une dimension symbolique. Cette mesure témoigne d'une préoccupation aux problèmes de logement des ménages modestes et, plus largement, aux quartiers en difficultés. Dans le contexte de l'époque (premier conventionnement des projets de rénovation urbaine et souvenirs vifs des émeutes d'octobre 2005), plusieurs membres du gouvernement, dont le ministre Jean-Louis Borloo, sont attachés à la fois au principe de l'accession sociale et à celui de la diversification de l'offre de logements dans les quartiers Anru. La volonté politique du ministère du Logement est suffisamment forte pour que ce dispositif de TVA réduite soit voté, après avoir été arraché de « haute lutte » contre l'avis du ministère des Finances hostile à cette mesure jugée trop complexe et contraire aux réglementations européennes. Des promoteurs tels qu'Icade et Nexity déjà engagés sur ce segment de marché dans les quartiers franciliens contribuent à diffuser et défendre le principe de l'accession dans les quartiers Anru².

Cette conjonction d'intérêts et d'influences explique sans doute le choix du « couplage » inédit entre ce dispositif d'exonération fiscale en faveur des accédants et son application territoriale, les Zus « porteuses d'Anru » et autour. La mesure s'applique sur les mêmes territoires que les opérations de rénovation urbaine, avec une extension aux zones limitrophes. Elle renforce les marges de manœuvre des maires des communes, qui sont aussi localement les « patrons » de la rénovation urbaine.

Mais si les quartiers en rénovation sont le terrain d'application de la mesure, les textes de loi ne disent rien sur l'articulation avec la démarche du projet de rénovation urbaine (PRU). Les acteurs en charge de la rénovation urbaine (État, ministère et Anru notamment) n'ont pas été consultés. Il n'y a pas eu de débat pour hiérarchiser les objectifs et, de façon surprenante, l'argument de la mixité sociale et de la diversification de l'offre de logements dans ces quartiers est absent des textes accompagnant ce dispositif. Les objectifs territoriaux du dispositif n'ont pas non plus été explicités : c'est sans l'avoir ni affiché ni revendiqué que le dispositif de TVA Anru a contribué à l'objectif de diversification de l'offre de logements (et de mixité sociale qui doit en découler) qui est central dans les PRU. Ce paradoxe est d'autant plus intéressant que la mesure a bien fonctionné. Elle a eu un fort effet levier sur la production de logements en accession en Île-de-France et a contribué à la diversification de l'offre de logements dans les quartiers en rénovation urbaine. Précisons d'emblée que cet effet a été rendu possible par la conjonction de plusieurs facteurs dont les changements, au moins d'image, dans les quartiers en rénovation urbaine suite aux PRU et l'attente d'une offre en accession à des prix abordables par un segment de clientèle résidant dans les quartiers ou à proximité.

L'objectif de cette étude est de décrire et d'analyser les effets territoriaux d'un dispositif qui, comme nombre d'instruments de l'action publique³, poursuit des objectifs différents, voire contradictoires, et conçoit le territoire comme un simple « réceptacle » des mesures nationales. Or l'efficacité de ce type de dispositif dépend beaucoup des atouts et contraintes du territoire, de

¹ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

² L'expérience de Mantes-la-Jolie, où des opérateurs privés se sont vus confier le développement de produits logements en accession dans sa Zus du Val Fourré, est régulièrement présentée comme un exemple à développer.

³ P. Lascombes et P. Le Galès (sous la dir. de), « Gouverner par les instruments », Presses de la Fondation Nationale de Sciences Po, 2004

la façon dont il est mis en œuvre et négocié localement et dont il s'articule avec les autres volets de l'action publique. L'étude quantifie et qualifie les effets de cet instrument fiscal à l'échelle régionale, puis à l'échelle de 8 communes franciliennes et, de façon plus qualitative, à partir de quelques exemples pris dans les sites étudiés. Elle débute par une présentation des critères de fonctionnement de ce dispositif et des orientations qui lui ont été assignés. Elle s'interroge sur les destinataires de l'action : les primo-accédants modestes sont-ils, comme prévu, les principaux bénéficiaires du dispositif ? Elle analyse les jeux d'acteurs noués autour du montage des opérations entre la collectivité locale et les promoteurs et l'articulation des opérations avec les PRU. Elle identifie les facteurs de fragilité qui sont à l'œuvre et propose quelques pistes d'études et d'action.

Cette étude s'inscrit dans le prolongement du rapport du groupe de travail de l'Observatoire régional du foncier (ORF) de 2011 sur le foncier et l'Anru⁴. Ce rapport avait mis en avant l'impact de la « TVA Anru » sur la valorisation du foncier et la production de logements. En analysant les effets territoriaux de cet instrument, l'étude de l'IAU îdF approfondit des analyses du rapport de 2011, tout en élargissant le champ des questions posées.

Accession : de quoi parle-t-on ?

Les dispositifs d'accompagnement des ménages à la primo-accession revêtent des terminologies très variables : accession sociale, accession aidée, accession à prix maîtrisés ou encore accession abordable... L'utilisation de l'un ou l'autre de ces termes n'est pas sans portée politique et renvoie bien souvent à un choix de communication de la part des acteurs.

L'accession « abordable » ne relève d'aucun cadre juridique et fait référence à une diversité de situation : négociation entre collectivités et promoteurs, hétérogénéité des niveaux de prix selon l'état des marchés locaux et des ressources des habitants, etc.

L'accession « aidée » fait quant à elle bien souvent référence aux aides directes aux ménages accédant à la propriété, sans impact direct sur les prix (comme dans le cadre des prêts à taux préférentiels).

L'accession « sociale sécurisée » concerne des dispositifs, qui combinent à la fois une offre en logements neufs à prix maîtrisés, des plafonds de ressources pour les ménages bénéficiaires et une sécurisation de ces derniers en cas de difficultés (rachat du bien et offre de relogement dans le parc social notamment). Cette sécurisation a été établie en 2004 pour les seuls prêts sociaux location-accession, puis étendue en 2008 à l'ensemble de la production destinée à la vente des bailleurs sociaux. Elle est souvent présentée comme une caractéristique propre de l'accession dite sociale, alors exclusive de l'activité des organismes HLM.

Dans le cadre de la TVA réduite en zone Anru, il semble préférable de parler d'accession « à prix maîtrisés ». En effet, si les prix sont contraints et les ressources des acquéreurs limitées (bien qu'à un niveau plus élevé que pour les autres dispositifs encadrés), il n'existe aucune mesure de sécurisation, l'offre étant produite par des promoteurs privés.

Plan

L'étude est divisée en deux parties (tomes 1 et 2).

Le tome 1 présente d'abord le contexte institutionnel et juridique de la « TVA Anru ». Puis il actualise le cadrage régional réalisé dans l'étude de l'ORF de 2011.

L'étude s'appuie ensuite sur l'analyse de 8 communes en rénovation urbaine. L'objectif est d'identifier l'impact du dispositif sur la diversification de l'offre de logements et sur les marchés immobiliers locaux (nombre de logements, localisation, évolution des prix immobiliers, vitesse de commercialisation, logiques des acteurs locaux, effets urbains, risques et potentialités...). Les résultats présentent d'abord des moyennes puis des approches différenciées, afin d'illustrer la diversité des situations locales. Les différentes étapes du projet sont ensuite décrites sous l'angle

⁴ N. Smadja (Présidente), G. Esposito (AORIF) et B. Guigou (IAU-îdF) (rapportrices), « Foncier et Anru. Rapport du groupe de travail », 2011

des négociations entre collectivités locales et opérateurs puis les principaux facteurs de fragilité sont listés et des pistes d'actions sont proposées.

Les 8 zooms sur les communes, rassemblés dans le tome 2, sont construits selon un plan identique : présentation des données de cadrage ; analyse du marché du neuf à l'échelle départementale et communale sous l'angle du volume de production, des prix de vente, de la vitesse de commercialisation ; analyse du marché de l'ancien ; présentation des projets de rénovation urbaine sous l'angle de la diversification de l'offre de logements ; analyse des stratégies d'acteurs (collectivités locales, promoteurs et Foncière) en matière de diversification de l'offre de logements, principalement sous l'angle de l'accession ; potentialités et risques pour l'avenir.

Méthodologie

L'étude s'appuie sur les acquis des démarches d'analyse de l'action publique territoriale⁵.

- Pour prendre en compte la construction de l'action dans le temps, l'analyse porte sur les situations des territoires et de leur marché immobilier sur un pas de temps antérieur à la loi ENL de 2006.
- L'étude fait la part belle aux sources quantitatives mais n'oublie pas le qualitatif, notamment l'étude des arguments avancés par les acteurs pour justifier leur action (au travers des conventions, des chartes ou lors d'entretiens).

L'étude s'appuie sur des sources diversifiées. Elle utilise :

- en premier lieu des données statistiques :
 - notes de conjoncture semestrielles du Grecam sur la commercialisation des logements neufs. Pour recenser et analyser la production de programmes neufs commercialisés après la loi ENL (2006), la base de données de l'observatoire immobilier de l'habitat collectif Île-de-France (Grecam) a été consultée sur les deux périodes encadrant la publication de la loi : 2000-2007 et 2007-2012. Cette base paraît tous les semestres (mars et septembre⁶) ;
 - données annuelles de l'Adil. Les rapports annuels publiés par l'Adil⁷ pour l'Île-de-France donnent le prix moyen des logements neufs sortis par commune et par département, en synthétisant les grandes tendances des précédentes années ;
 - enquête livraison annuelle de l'Anru ;
 - pour les transactions dans l'ancien, la base Bien a été la ressource de référence. Les données du Grecam ont été cartographiées à l'adresse dans les huit communes étudiées⁸.
- ensuite des entretiens auprès d'acteurs :
 - régionaux : promoteurs (Nexity, Icade, Eiffage), bailleurs sociaux impliqués dans l'accession sociale (Groupe Gambetta, Paris Habitat) et partenaires institutionnels, Drihl, Aorif, Région, Epifif ;
 - et locaux : direction de projet rénovation urbaine, service logement et/ou urbanisme de la commune (sauf lorsque la direction de projet intègre la compétence habitat), service habitat de l'intercommunalité, élu et, lors de nos visites de sites, agent immobilier, promoteur...

⁵ P. Hassenteufel et J. Fontaine, « To change or not to change », Presses Universitaires de Rennes, 2002.

⁶ Un tableau de données portant sur la période 2007-2012 peut donc comporter des logements dont la commercialisation a été lancée à une date antérieure

⁷ ADIL, « Le marché de l'immobilier neuf en Île-de-France » (période consultée : 2005 - 2012).

⁸ Une analyse géographique à partir des couches de données IAU-îdF a permis de définir la situation du programme dans trois zones : à l'intérieur de la ZUS, dans la zone des 500 mètres ou hors zone ANRU.

Elle s'appuie aussi sur :

- la « littérature grise » sur le territoire, documents de planification concernant les communes étudiées, notamment les PLU et les PLH intercommunaux ou communaux, les conventions de rénovation, études, diagnostics... ;
- les études et recherches généralistes menées sur ce thème :
 - après l'étude de l'ORF (2011), d'autres travaux ont porté sur l'évolution de l'attractivité foncière et du marché immobilier dans les quartiers en rénovation urbaine (Acadie⁹, C. Lelèvrier¹⁰, ACT Consultants¹¹, Gerau Conseil¹²). Ces travaux, réalisés entre 2011 et 2013 dans le cadre de commandes institutionnelles (CES de l'Anru, Puca, ORF, USH/CDC) ont mis l'accent sur l'importance du marché comme facteur déterminant de la valorisation foncière.

L'étude porte sur les huit communes suivantes :

- Arcueil (94) : PRU la Vache noire ; le Chaperon vert ;
- Drancy (93) ; PRU Cachin, Jules Auffret, la Muette ; l'Abreuvoir ;
- Gennevilliers (92); PRU Luth et Grésillons ;
- Dammarie-lès-Lys (77) : PRU la Plaine du Lys ;
- Garges-lès-Gonesse (95) : PRU Dame Blanche la Muette ; Les Doucettes, les Basses Bauves ;
- Grigny (91) : PRU la Grande Borne ; Grigny 2 ;
- Mantes-la-Jolie (78) : PRU le Val Fourré ;
- Trappes (78) : PRU les Merisiers, Plaine de Neauphle.

Ces sites ont été choisis sur différents critères, dont celui de la localisation (petite couronne / grande couronne) et de la dynamique des marchés immobiliers (marchés déjà actifs avant 2006 / marché peu ou pas actif avant 2006). Ont été privilégiées des communes sur lesquels l'IAU îdF avait déjà mené des études¹³.

⁹ Acadie, « L'évolution de l'attractivité foncière et du marché immobilier dans les quartiers de la rénovation urbaine. Rapport final », CES de l'Anru, mars 2013.

¹⁰ C. Lelèvrier et al., « Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les opérations de rénovation urbaine. Rapport final », Puca, CES de l'ANRU, Lab'Urba, 2011

¹¹ Act Consultants, Cf.géo, IUP, « Dynamiques sociales dans les projets de rénovation urbaine », CES de l'Anru, 2011.

¹² Gerau Conseil, Lacape, Le Bihan, « Rénovation urbaine. Mutabilité urbaine et perspectives de diversification dans les PRU », USH/CDC, non daté.

¹³ Principalement l'étude de l'ORF, op. cit.

1. Le contexte institutionnel et juridique de la « TVA Anru »

L'origine de la TVA Anru est l'article 28 de la loi portant « engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006 qui prévoit un taux de TVA abaissé à 5,5 %, s'agissant de programmes neufs en accession. Quel est le contenu de ce dispositif d'exonération fiscale (limites spatiales, bénéficiaires, conditions suspensives, durée) ? Y a-t-il eu des évolutions et lesquelles ?

1.1 Limites spatiales

D'après l'article 28, la loi « s'applique dans les quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10 de la loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (convention Anru). Ces quartiers peuvent être situés dans une Zus ou dans un quartier présentant des problèmes analogues, retenu par l'Anru au titre de l'article 6 ».

Dans le texte de 2006 la mesure s'applique également dans les franges de 500 mètres autour de ces quartiers, plus précisément autour des Zus qui contiennent ces quartiers. En effet, contrairement au texte de l'article 28 de la loi ENL, cette clause ne s'applique pas à partir du périmètre de l'opération Anru (lequel n'est défini que contractuellement) mais à partir du périmètre de la Zus (défini par la loi) « dès lors qu'elle est couverte, tout ou partie par une opération Anru » (circulaire logement DGUHC 2008).

Depuis le 1^{er} janvier 2014, la limite des franges bénéficiant de la TVA Anru a évolué. Le dispositif s'applique à des opérations entièrement situées à une distance de moins de 300 mètres de ces quartiers (arrêté du 23/12/2013, JO du 29/12/2013) et non plus, comme auparavant, à une distance de moins de 500 mètres de ces quartiers.

1.2. Des plafonds de ressources et des prix de vente encadrés

Lors de la signature du contrat de réservation, l'acquéreur doit :

- avoir des ressources qui ne peuvent excéder les plafonds du prêt locatif social (PLS), majoré de 11 %¹⁴. Ceci correspond :
 - pour un ménage de 4 personnes (un couple et 2 enfants), à un montant total plafond de 6 475 € mensuels pour Paris et les communes limitrophes et de 5 957€ mensuels pour l'Île-de-France hors Paris et communes limitrophes (au 01/01/2014). Ceci veut dire que 82,8 % des Franciliens entrent dans les plafonds d'accession donnant droit à la TVA à 5,5 % (quel que soit la composition du ménage et son statut d'occupation) ;
- acheter pour sa résidence principale, ceci pendant 15 ans¹⁵ puis, à partir du 01/01/2014, pendant 10 ans.

Si les ressources de l'acquéreur sont supérieures au plafond requis ou s'il souhaite réaliser un investissement locatif, le prix de vente sera calculé au taux de TVA de 20 % depuis le 1^{er} janvier 2014, et de 19,6 % jusqu'à cette date. Rien ne s'oppose ainsi au principe d'offrir, dans le même immeuble, des logements en accession sous plafond de ressources ou non, ainsi qu'éventuellement de l'investissement locatif.

En mars 2009, soit 3 ans après la mise en place de la TVA à 5,5 %, la loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (dite loi « MLE ») introduit des prix plafonds pour la vente des logements concernés (calqués sur ceux du PSLA). Des prix maximums de vente sont donc imposés aux opérateurs. Au 1^{er} janvier 2014, ils sont fixés à :

- 4 073 euros/m² utile en zone A¹⁶,
- 2 732 euros/m² en zone B1,
- 2 384 euros/m² en zone B2¹⁷.

¹⁴ Jusqu'en 2009, il fallait que les ressources ne dépassent pas de plus de 30 % celles qui donnent droit au PLUS. Ce changement est la conséquence de la baisse de 10 % du plafond de ressources pour accéder au PLUS, intervenue en 2009. Il permet de maintenir un seuil de ressources à peu près équivalent à ce qu'il était jusqu'alors.

¹⁵ Cette condition a été ajoutée par la Loi MLE.

¹⁶ 3 963 €/m² utile en zone A au 1er janvier 2012, soit le montant utilisé dans l'analyse des sites.

Tous les projets de rénovation urbaine franciliens sont situés au sein de l'agglomération parisienne et relèvent donc de la zone A, à l'exception de 5 sites en grande couronne (Persan et Meaux sont en zone B1 ; Montereau, Nemours et Étampes en zone B2).

D'autres conditions concernent des mesures anti-spéculatives lorsque les conditions d'usages cessent d'être remplies (notamment en cas de vente du bien, remboursement au *pro rata temporis* lissé sur 10 ans depuis le 01/01/2014, auparavant sur 15 ans). D'autres conditions concernent la sécurisation des ménages.

Les autres aides à l'accession

Les ménages qui accèdent dans les Zus et 500 mètres autour sont, en majorité, des primo-accédants solvabilisés par un cumul d'aides (TVA réduite, Prêt à Taux Zéro, Prime Anru¹⁸, aide éventuelle de la collectivité locale¹⁹, Pass-Foncier jusqu'en 2010).

La « prime Anru » consiste en une subvention de l'Agence de 5 à 15 000 euros par logement versée au maître d'ouvrage et devant être intégralement répercutée sur l'acquéreur final dans l'objectif de diminuer le prix d'acquisition. L'opération concernée doit être inscrite dans la convention Anru et faire l'objet d'une convention spécifique entre l'Agence, le maître d'ouvrage et la collectivité porteuse du projet. Les bénéficiaires de la prime doivent s'engager à occuper le logement à titre de résidence principale pour 5 ans, avec reversement à l'Agence de l'intégralité de la prime en cas de vente ou de mise en location.

La TVA réduite en zone Anru peut se cumuler avec le Prêt à Taux Zéro, dit « PTZ+ » dans sa forme actuelle. Ouvert aux primo-accédants sous conditions de ressources pour l'acquisition d'une résidence principale dans le neuf, son montant varie en fonction de la zone géographique d'implantation du logement, de son niveau de performance énergétique et du nombre de personnes composant le ménage accédant. Dans les zones les plus tendues, le montant maximum de ce prêt peut atteindre 118 470 €. Il peut faire office d'apport personnel dans le dossier de demande de crédit bancaire. De 2006 à 2010, les anciennes dispositions du PTZ prévoyaient la possibilité d'une majoration en cas d'aide à l'accession de la collectivité locale.

De 2007 à 2010 pour les logements individuels et de 2009 à 2010 pour les logements collectifs, des opérations de promotion en Pass-Foncier ont pu également être réalisées dans les zones Anru (non exclusivement). Géré par le 1 % logement, il concernait l'acquisition de logements en Vefa, pour des ménages sous plafonds de ressources²⁰. Ce dispositif, en différant le remboursement d'une partie de l'acquisition (le coût du foncier pour les logements individuels, un prêt à taux préférentiel pour les logements collectifs), offrait un effet solvabilisateur réel grâce au cumul d'au moins une aide locale, à laquelle il était conditionné, du PTZ majoré pour les accédants sous plafonds Plus du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2010, des prêts préférentiels du 1 % et du régime de TVA réduite. Il offrait également des garanties de sécurisation de l'accédant, calquées sur celles du PSLA.

Aujourd'hui, si le bail à construction est un outil législatif pérenne, son usage se fait principalement à destination des opérateurs HLM. À destination des particuliers, il lui a été reproché d'augmenter artificiellement la solvabilité des ménages en allongeant l'emprunt sur 35 voire 40 ans.

1.3. Depuis 2006, des ajustements de l'outil

L'outil « TVA Anru » n'a pas été évalué depuis sa création en 2006. Mais il a toujours été vigoureusement défendu par les acteurs du logement (promoteurs, bailleurs sociaux, Anru...) et son maintien semble faire l'objet d'un consensus avec l'État.

¹⁷ Source : Ministère du Logement.

La zone A : agglomération de Paris (périmètre de 1999 défini par l'INSEE, soit 416 communes)

La zone B1 : communes de grande couronne, proches de l'agglomération de Paris (396 communes)

La zone B2 : reste de l'Île-de-France, hors zone A et B1 (469 communes).

¹⁸ Son attribution est décidée en Comité d'Engagement de l'Anru suivant un critère lié à la localisation –ou non- au cœur du quartier Anru.

¹⁹ ORF, 2011, op. cit.

²⁰ Correspondant à ceux du PSLA.

Depuis 2006, son contenu a évolué dans le sens d'un renforcement de son volet « social », d'un maintien de son coût global (environ 110 millions d'euros²¹) et d'une prolongation de sa durée de vie au-delà de la date butoir initiale de 2015. Ces différents points sont récapitulés ci-dessous.

Jusqu'en mars 2009 (la loi dite « MLE »), les textes n'avaient pas prévu :

- d'établir des prix plafonds pour la vente des logements concernés ;
- de remettre en cause l'avantage fiscal dans le cas où l'acquéreur ne respectait plus la condition de résidence principale.

La loi MLE corrige ces deux oublis, ce qui renforce la « dimension sociale » de la mesure et limite les « effets d'aubaine » qui pouvaient avoir lieu dans des communes déjà valorisées.

Le taux d'exonération accordé dans les Zus porteuses d'Anru et autour est passé de 5,5 % en 2006, à 7 % au 1^{er} janvier 2012, puis à nouveau à 5,5 % au 1^{er} janvier 2014. Ces variations ont, à la marge, un impact sur des ménages dont les ressources sont très limitées²².

L'évolution de la taille des franges bénéficiant de la TVA réduite (de 500 à 300 mètres au 1^{er} janvier 2014) a plusieurs conséquences. À court terme, elle a conduit des promoteurs à annuler et/ou reporter des opérations en accession programmées dans la zone entre 301 et 500 mètres autour de la Zus dont le permis de construire n'avait pas été déposé au 15/10/2013. Le passage d'un taux de TVA à 7 % à un taux à 20 % a bien sûr des répercussions sur la production et la commercialisation des logements²³. À moyen terme, elle conduira à une réduction des volumes de production en accession, au moins dans les communes où l'exonération de TVA était une condition *sine qua non* pour obtenir un prix de sortie abordable pour les accédants.

Les textes de référence ne précisant pas la durée du dispositif de TVA réduite, la question de la date limite pour bénéficier de l'exonération fiscale est récurrente. À la demande des acteurs impliqués dans ces opérations (Anru, bailleurs sociaux, promoteurs...), le dispositif a été prolongé. Le texte du BO du 29/05/2013²⁴ précise la durée de la mesure qui s'applique, pour tous les quartiers faisant l'objet d'une convention modifiée par un avenant dit de « sortie de convention », aux opérations d'accession dont le permis de construire est déposé « jusqu'au 31 décembre de l'année de la date limite de demande de solde marquant la fin de la convention ».

Un tableau diffusé sur le site de l'Anru et régulièrement actualisé indique, convention par convention, la date ultime de dépôt de permis de construire pouvant bénéficier de l'exonération. En Île-de-France quelques sites ont été « sortis » du dispositif dès 2011, mais la date limite est généralement 2015 ou 2016, exceptionnellement 2017²⁵.

2. Cadrage régional

Conjuguée à d'autres facteurs tels que les changements, au moins d'image, dans les quartiers en rénovation urbaine et l'attente d'une offre en accession à des prix abordables par un segment de clientèle résidant dans les quartiers ou à proximité, la « TVA Anru » a contribué à la production de logements franciliens et produit des effets à l'échelle régionale. Quels sont-ils ?

2.1. Géographie

En Île-de-France, du fait du nombre important de PRU, l'espace bénéficiaire de la « TVA Anru »²⁶ est très large.

21 Un rapport du Ministère des Finances (2010) sur les niches fiscales aurait évalué le dispositif de TVA ANRU à ce montant global. Le passage d'une frange de 500 mètres à une frange de 300 mètres s'explique par des raisons financières (compenser le passage d'une TVA à 7 % à une TVA à 5,5 %). Intervention ANRU à l'Epifif, le 10/04/2014.

22 À titre d'exemple, pour un bien acquis 240 000 euros hors taxe (soit 80m² à 3 000€/HT), la TVA à 7 % est de 16 800€, contre 13 200 € pour la TVA à 5,5 % (soit 3 200€ de plus). Pour ce même bien, la TVA à 19,6 % s'élève à 47 000€.

23 En ont néanmoins été exemptés, de façon dérogatoire, les logements dont le permis de construire a été déposé jusqu'au 15/10/2013.

24 BOI-TVA-IMM-20-20-20. Le texte supprime l'échéancier butoir du 31/12/2015.

25 Cela concerne deux conventions (Moulin Neuf à Stains (93) et Bel Air à Montreuil (93)).

26 Dans la version initiale du texte de loi, le périmètre d'exonération était réduit à la seule Zus, puis, lors de la discussion au Sénat, il aurait été élargi à un périmètre d'un km autour de la Zus, avant d'être ramené à un périmètre de 500 mètres.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, la superficie concernée par la TVA Anru sur l'Île-de-France est évaluée à 214 km², dont 71 km² pour les Zus « porteuses » et 143 km² pour leurs franges. Cette superficie est l'équivalent d'une fois et demie la superficie de la ville de Paris²⁷. Jusqu'au 31/12/2013²⁸, la superficie totale concernée par la TVA réduite était évaluée à 327 km² et la superficie des franges à 256 km². La superficie sortant du dispositif suite au passage aux 300 mètres est donc évaluée à 112,5 km².

168 communes sont aujourd'hui bénéficiaires de la TVA Anru, au moins sur une fraction de leur territoire. 95 seulement le sont toujours au titre d'un quartier en PRU, les autres (73) l'étant au titre de l'extension à 300 mètres de la Zus d'une commune voisine, voire de plusieurs. Lorsque l'extension était de 500 mètres autour de la Zus, 193 communes étaient bénéficiaires de la TVA Anru, au moins sur une fraction de leur territoire.

Superficies concernées par la TVA Anru avant et après le 1^{er} janvier 2014

	Jusqu'au 31/12/2013 : Extension à 500 m	Depuis le 01/01/2014 : Extension à 300 m
Superficies totales des zones soumises à la TVA réduite (PRU + extension)	327 km²	214 km²
Dont superficies des PRU (Zus porteuses Anru + article 6)	71 km ²	71 km ²
Dont superficies des zones en TVA réduite à l'extérieur des PRU*	256 km ²	143 km ²
Nbre total de communes bénéficiaires de la TVA réduite (PRU + extension)	193	168
Dont nbre de communes bénéficiaires de la TVA au titre d'un quartier en PRU	95	95
Dont nbre de communes bénéficiaires de la TVA réduite au titre de l'extension**	98	73

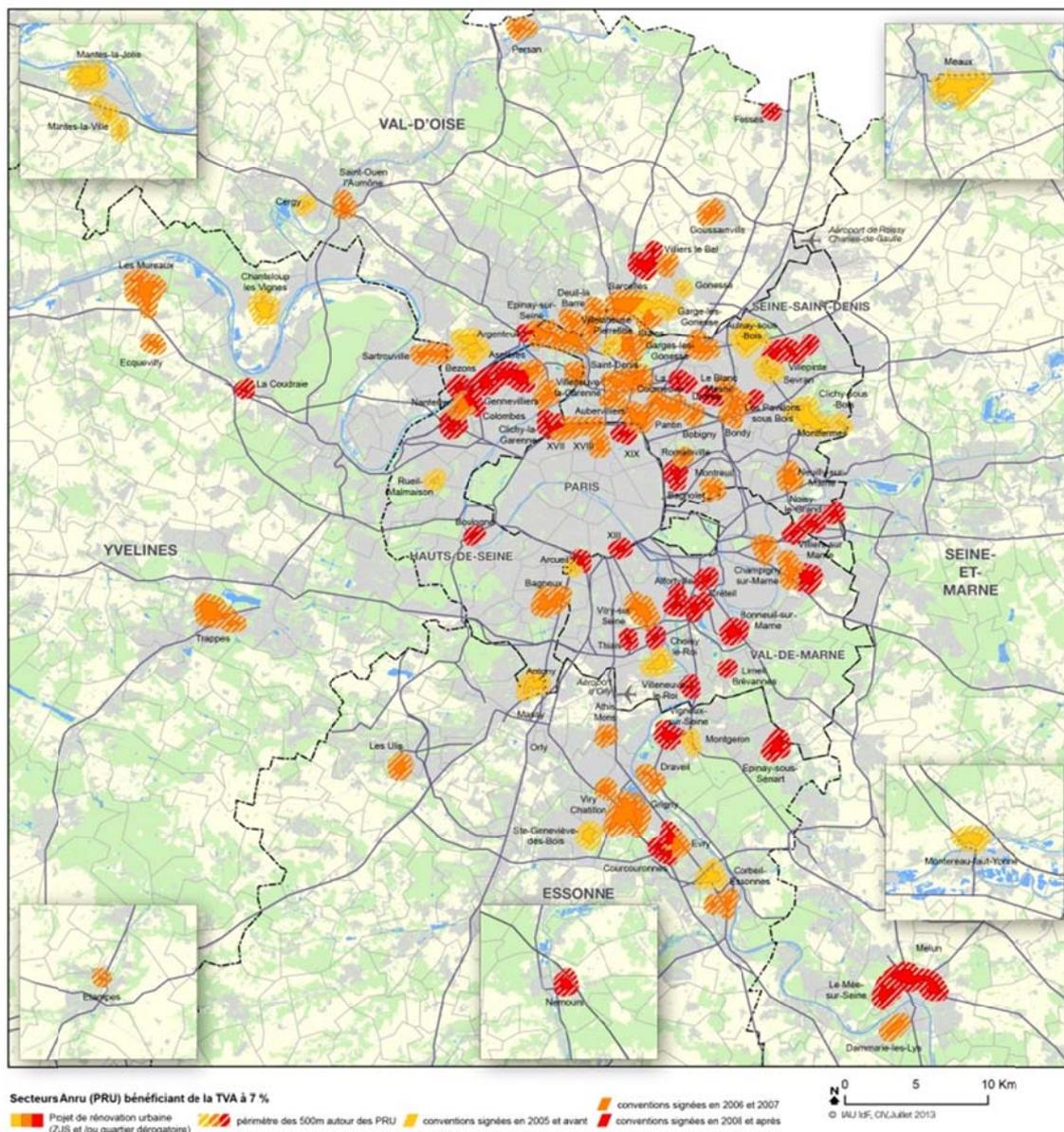
*Superficie sortant du dispositif à partir du 1^{er} janvier 2014 : 112,5 km².

**25 communes non porteuses de PRU mais ayant une partie de leur territoire concerné par la TVA réduite au titre de l'extension de périmètre sortent du dispositif à partir du 1^{er} janvier 2014.

27 La surface des périmètres d'intervention de l'Anru proprement dits, n'est pas connue, mais inférieure quoi qu'il en soit à celle des Zus qui les portent.

28 D'après une étude de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) réalisée dans le cadre du rapport de l'ORF de 2011 : Jean.Martino, « Fiche thématique TVA à 5,5 % », annexe 5 du rapport ORF, 2011

Les espaces urbains impactés par le PRU et la TVA à 7 % avec une extension à 500 mètres



2.2. 20 % des programmes et des logements neufs en accession d'Île-de-France en « TVA Anru »

Entre 2009 et 2012, environ 20 % des programmes et des logements en accession proposés à la vente en Île-de-France ont été situés dans les périmètres bénéficiant de la TVA Anru. Le taux est assez stable d'une année à l'autre ; il oscille entre 24 % (au 1^{er} semestre 2009) et 19 % (au 2^e trimestre 2012), avec un creux à 15 % en 2011. C'est au total 15 078 logements qui, durant cette période, ont été proposés à la vente en TVA à 7 %.

D'après les données Grecam²⁹, sur les 1 162 programmes d'appartements en cours/terminés/suspendus au 1^{er} semestre 2013, 273 programmes (soit 24 %) étaient éligibles à la TVA réduite sous conditions de ressources. Ces programmes représentent, pour ce 1^{er} semestre 2013, 21 % des ventes totales du semestre en Île-de-France (soit 2 points de plus par rapport au 1^{er} semestre 2012), et les ventes en TVA réduite ont atteint leur plus haut niveau depuis la mise en place du dispositif. Il n'est par contre pas possible de connaître la part des acquéreurs éligibles à la TVA Anru et en ayant réellement bénéficié.

²⁹ Note de conjoncture, Grecam, n°65, 2013.

Ces ordres de grandeur confirment l'attrait que le dispositif exerce sur les promoteurs immobiliers et sa part importante dans la production totale de logements en accession en Île-de-France.

Programmes privés neufs en accession bénéficiant de la TVA à 7 % en Île-de-France en zone Anru et extension à 500 mètres (Grecam mars 2009-mars 2013)

	Nbre programmes TVA 7 % en cours ou terminé	Part programmes TVA 7 % sur tous programmes franciliens en cours ou terminé	Nbre de logements vendus dans programmes en TVA à 7 %	Part de logements TVA 7 % vendus sur l'ensemble des logements	Nombre de logements neufs total vendus en Île-de-France	Nombre de logements neufs total mis en vente en Île-de-France
2009, 1er semestre	133	16 %	2376	24 %	9957	6330
2009, 2e semestre	-	-	1500	20 %	7613	5839
2010, 1er semestre	-	-	2940	17 %	11520	11210
2010, 2e semestre	-	-	1872	18 %	10430	9209
2011, 1er semestre	163	19 %	1610	15 %	10484	11810
2011, 2e semestre	179	20 %	1389	15 %	9265	11098
2012, 1er semestre	209	21 %	1872	19 %	9855	14414
2012, 2e semestre	217	25 %	1519	19 %	7997	9697
Total (2008-2012)	> 901	20 % environ	>15 078	19,6 % environ	77 121	79 607

Une répartition inégale entre les départements et les communes

Les programmes sont inégalement répartis entre les départements³⁰.

Au 1^{er} semestre 2013, la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine concentraient chacun ¼ des ventes en TVA réduite :

- La Seine-Saint-Denis regroupe une dizaine des communes franciliennes parmi les plus actives dans la vente de logements neufs en TVA réduite. C'est le cas de Saint-Denis, Aubervilliers, Stains, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Ouen, Aulnay-sous-Bois.
- Dans les Hauts-de-Seine, les villes les plus actives sont situées au nord du département : il s'agit de Colombes et Gennevilliers.
- Le Val-d'Oise, qui était arrivé en tête des mises en ventes des programmes en TVA à 5,5 % en 2008, a réduit sa production ces dernières années. Eragny reste toutefois très actif.
- En Essonne, les ventes en TVA réduite ont longtemps été portées par la commune de Corbeil-Essonnes, qui concentrait en 2011/2012 plus de 40 % de ce type d'offre dans le

³⁰ L'analyse repose sur les classements semestriels du Grecam portant sur les dix communes les plus actives dans la vente en TVA 5.5 % en Île-de-France. Les données n'étant pas exhaustives, on ne connaît pas le nombre exact de ventes par commune depuis 2008.

département, et par celle de Vigneux-sur-Seine qui reste active. Fleury Merogis est aussi impliquée.

- Dans les Yvelines, une seule commune figure dans le haut du classement semestriel du Grecam en matière de TVA réduite en 2013. Trappes a longtemps été une des communes les plus impliquées du département.

Les communes franciliennes les plus impliquées dans les ventes en TVA réduite au 1^{er} semestre 2013 sont Meaux, Aubervilliers (avec 85 % des ventes du semestre réalisées en TVA réduite), Gennevilliers, Stains et Colombes.

2.3. L'impact sur la diversification de l'offre de logements³¹

On peut s'interroger sur la part du dispositif de TVA réduite dans la diversification de l'offre de logements dans les quartiers en rénovation urbaine. La diversification de l'offre, perçue comme une condition à la mixité sociale, est un objectif inscrit dans toutes les conventions de rénovation urbaine, mais sans objectif quantifié.

Selon une étude de 2009 compilant les textes de 72 conventions signées³², le nombre de logements privés (hors locatif privé de l'AFL correspondant à 6 900 logements à construire au terme du PNRU) s'élèverait à environ 19 400 unités³³. Sur les 193 000 logements sociaux des 72 conventions, 15 % seraient démolis, soit un taux de logement locatif social neuf après le PRU de 9 % dans l'ensemble des quartiers concernés. Le logement privé qui représentait 35 % du total des logements de ces quartiers devrait, à l'issue du PNRU, représenter environ 40 % du stock total de logements. Mais la capacité de la promotion privée aurait été, d'après cette même étude, sous-estimée d'environ 40 % dans ces conventions³⁴. Même si c'est le cas, l'impact de la diversification sur l'offre globale du quartier est donc relativement modeste.

D'après le rapport 2013 du CES de l'Anru, les logements participant d'une diversification de l'habitat dans les quartiers en rénovation urbaine représenteront en moyenne 10 % des logements au terme des projets, avec des différences fortes d'un quartier à l'autre.

Les données récentes³⁵ sur l'avancée des projets de rénovation urbaine en matière de diversification de l'offre montrent que la reconstitution de l'offre de logement social programmée est légèrement supérieure à celle des démolitions de logements sociaux et s'élève à près de 42 000 logements locatifs (dont 74 % de financements engagés et 31 % des logements livrés). Mais cette reconstitution n'a contribué que de façon limitée à la diversification de l'offre dans le quartier. Elle se serait faite majoritairement sur site (55 %), occupant le foncier disponible et/ou libéré par les démolitions au détriment d'autres types de logements ou d'activités. Le reste de la reconstitution se serait fait hors site mais sur la même commune (37 %), ou hors site et hors commune dans seulement 8 % des cas. La faiblesse de la reconstitution de l'offre locative hors site et hors commune, qui va à l'encontre des objectifs principaux assignés à la rénovation urbaine, s'explique en partie par la faible implication des intercommunalités franciliennes dans la rénovation urbaine. Dans ce contexte le dynamisme du privé, largement soutenu par le dispositif de TVA réduite, est une bonne surprise pour les acteurs locaux et régionaux !

³¹ Ce chapitre reprend un chapitre de l'étude de l'ORF de 2011 en l'actualisant.

³² Source C/ Noyé et C. Lelévrier (2009), sur un total de 72 conventions signées au 31/03/2008.

³³ Source Observatoire de la Rénovation Urbaine en Île-de-France.

³⁴ Le déficit de suivi des opérations menées par le privé reste un problème au sein même des quartiers ANRU. Les directeurs de projet n'ont pas d'outil de suivi de la diversification et les statistiques sur ce thème sont insuffisantes.

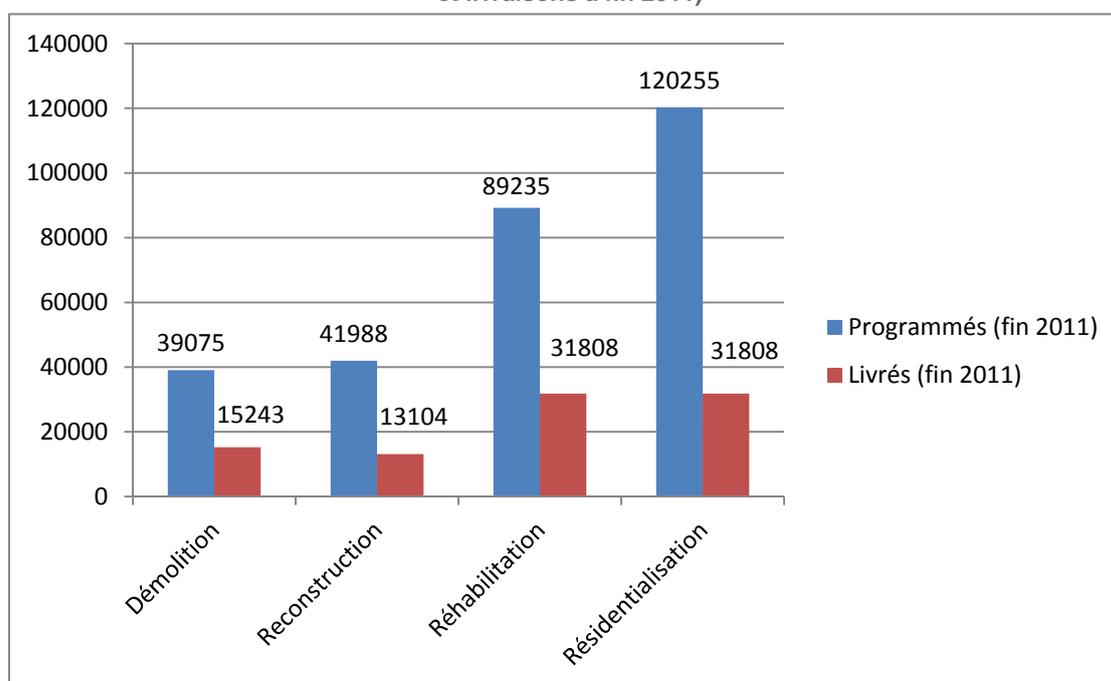
³⁵ Source : Drihl, CRH de février 2013, d'après enquête livraison Anru.

Programmation concernant le logement social dans les conventions Anru en Île-de-France (engagements et livraisons à fin 2011)

	Programmés	Engagés	Livrés	% livrés/ programmés
Démolition	39 075	30 704 (soit 79 %)	15 243	39 %
Reconstitution	41 988	31 119 (soit 74 %)	13 104	31 %
Réhabilitation	89 235	73 566 (soit 82 %)	31 808	36 %
Résidentialisation	120 255	91 589 (soit 76 %)	32 284	29 %

Source : Drihl, CRH de février 2013, d'après Anru.

Programmation concernant le logement social dans les conventions Anru en Île-de-France (engagements et livraisons à fin 2011)



D'après les données de l'Anru (enquête déclarative auprès des directeurs de projet), 13 538 logements auraient été construits et livrés dans les périmètres de rénovation urbaine entre 2004 et 2011 au titre de la diversification. Leur typologie s'établit comme suit :

- Accession (sociale, à prix maîtrisé ou libre) : 7 079 logements, soit 52,5 % du total de la diversification. C'est aujourd'hui le principal levier de diversification ;
- La vente de logements locatifs sociaux reste faible : 4,5 % ;
- Les logements en prêt locatif social (PLS) ou prêt locatif intermédiaire (PLI) représentent 28 % du total³⁶ ;
- Le locatif libre, *via* l'AFL ou d'autres modalités regroupe 6,5 % du total, soit 1 145 logements, dont 475 seulement au titre de l'AFL ;

³⁶ Le logement dit intermédiaire n'est pas comptabilisé dans les bilans SRU.

- Les 6,5 % d'autres logements sont des logements étudiants, pour personnes âgées, des foyers.

**Diversification de l'offre de logements dans la limite des périmètres Anru
(Enquête « livraison », fin 2011, source Anru)**

	Région Île-de-France	%
Accession	7 079	52,5
Ventes logts sociaux	612	4,5
PLS/PLI	3 822	28
Logements locatifs libres Foncière ou hors Foncière	1 145 (dont 475 AFL ³⁷)	8,5
Autres	880	6,5
Total	13 538	100

2.4. Les prix de vente et le profil des accédants : une accession à « prix maîtrisé » ?

Une enquête de l'Aorif sur le profil des ménages en accession sociale³⁸

Une enquête de l'Aorif sur le profil des ménages en accession sociale recense de façon quasi exhaustive les opérations portées par les bailleurs sociaux et démarrées au 1^{er} janvier 2011. 25 organismes HLM franciliens ont été interrogés entre avril et juin 2013 et 15 ont répondu. 99 opérations ont été analysées, ce qui représente 3 780 logements et 2 312 acquéreurs³⁹. L'enquête fournit des éléments sur les prix de vente et le profil des accédants⁴⁰.

Les prix moyens au m² (hors parking⁴¹) sont de 3 165€ TTC, soit nettement en dessous du prix moyen pratiqué dans le neuf (5 095€ TTC au 1^{er} semestre 2011, Grecom). Les variations de prix sont notables entre les opérations situées hors Anru (prix moyen de 3 263€) et celles situées en secteur de « TVA Anru » dont le prix moyen est plus faible (3 032€/ m² dans les Zus « porteuses d'Anru » et 2 906€/ m² dans les 500 mètres autour). « Les écarts de prix s'expliquent principalement par rapport au prix du marché des secteurs concernés (l'opération la moins chère est en Seine-et-Marne hors Anru alors que la plus chère se situe dans les Hauts-de-Seine dans le périmètre des 500 mètres) ».

L'analyse du profil de 2 312 acquéreurs montre que le revenu net médian mensuel par UC des ménages en accession sociale de l'enquête est de 1 700€. Ces revenus sont inférieurs en zone TVA réduite. Le revenu médian par UC est de 1 536€ dans les Zus porteuses d'Anru et de 1 527€ dans les 500 mètres autour (contre 1 791€/par UC hors Anru). Il y a donc, comme dans la précédente enquête menée en 2011, des revenus sensiblement plus bas dans les quartiers en rénovation urbaine et les 500 mètres autour. En revanche, la différence de revenu entre le cœur du quartier et/ou le périmètre des 500 mètres est trop faible pour être significative.

La composition des ménages en accession sociale se diversifie par rapport aux deux enquêtes précédentes (de 2009 et 2011), avec une majorité croissante de personnes seules sans enfant (36 %) et une baisse du nombre de couples (au total 57 % des ménages dont 33 % avec enfants et 24 % sans enfant). Mais la composition familiale reste à peu près identique en Anru et hors

³⁷ En mai 2013, 1 366 logements AFL auraient été livrés en Île-de-France (source Anru).

³⁸ Il s'agit d'accession sociale sécurisée.

³⁹ De nombreuses opérations étaient en cours de commercialisation, d'où un nombre d'accédants inférieurs au nombre de logements.

⁴⁰ Aorif, N. Farza, « Le profil des accédants en accession sociale. Résultats de l'enquête Aorif », Dossier Ensemble, N°25, mars 2014.

⁴¹ Dans l'accession sociale, les prix sont généralement calculés hors parking. En promotion privée, à l'inverse, les prix s'entendent parking inclus.

Anru. En zone Anru le statut d'occupation antérieur le plus fréquent est celui de locataire HLM (44 % contre 35 % hors zone Anru) et la provenance géographique des ménages témoigne d'un ancrage local très marqué : 43 % des accédants habitaient dans la même commune, 37 % dans une autre commune du département et 24 % dans un autre département de la région. La provenance géographique en Anru et hors Anru est conforme aux tendances générales observées.

Une simulation des capacités d'accession des ménages franciliens selon leurs revenus

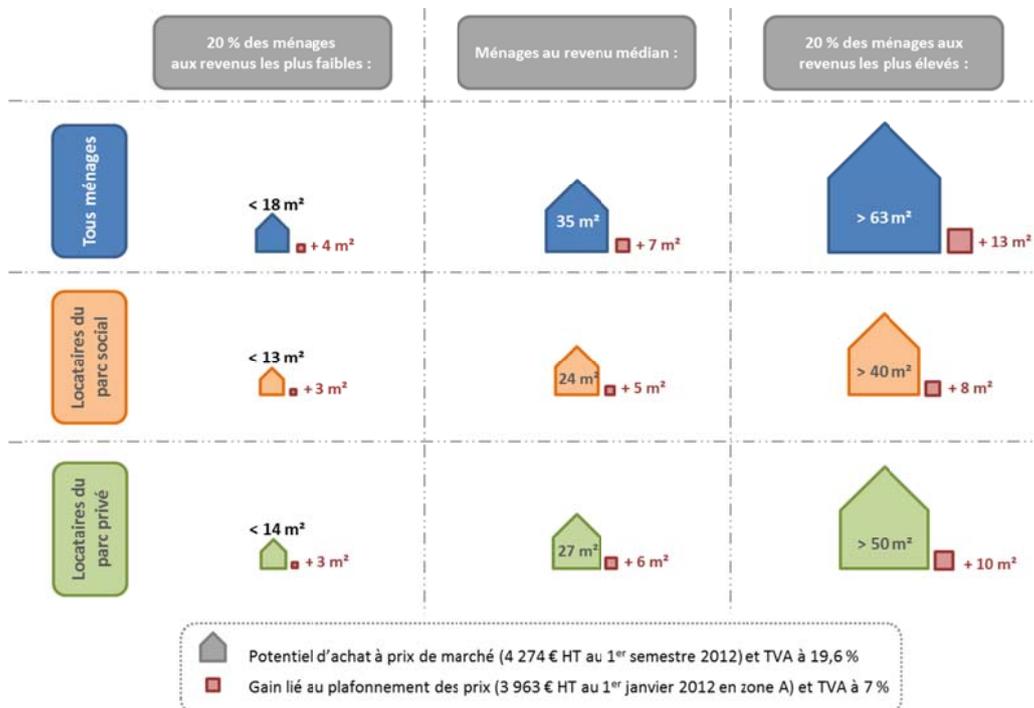
Afin d'élargir l'analyse sur le profil des accédants à la clientèle cible potentielle des promoteurs intervenant en zone Anru, une simulation des capacités d'accession des ménages au regard de leurs revenus apporte quelques éclairages.

À partir des revenus fiscaux localisés des ménages (Source : Insee-DGFIP Revenus fiscaux localisés des ménages 2011), le budget d'acquisition potentiel des ménages franciliens a été calculé sur la base de plusieurs hypothèses :

- 10 % d'apport,
- complété d'un emprunt sur 25 ans au taux d'intérêt de 3,6 % (+ assurance à 0,36 %),
- avec une mensualité correspondant à 30 % du revenu mensuel des ménages,
- et des frais de notaires s'élevant à 2,6 %⁴².

En rapportant ce budget potentiel au prix moyen pratiqué dans le neuf au premier semestre 2012⁴³ (5 112 €/m² - TVA à 19,6 % incluse), il en ressort classiquement que les prix de sortie sont nettement déconnectés des revenus des ménages, et ce de manière d'autant plus marquée pour le marché du neuf. Ainsi, avec les hypothèses retenues, les ménages franciliens aux revenus médians (34 913 € annuels) seraient en capacité d'acheter un appartement de 35 m². Alors que les 20 % des ménages aux revenus les plus faibles ne pourraient prétendre qu'à moins de 18 m², les 20 % des ménages les plus aisés seraient en mesure d'acquérir au minimum 63 m².

Potentiel d'achat exprimé en m² selon le niveau de revenus et le statut d'occupation

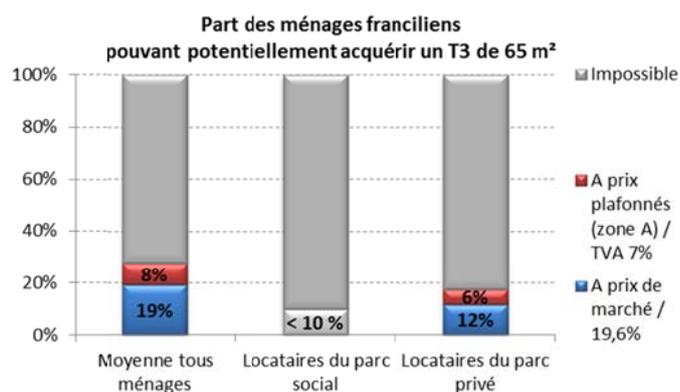


⁴² Les mêmes hypothèses ont été appliquées à l'ensemble des ménages. Cette simulation ne tient donc pas compte du patrimoine financier réel des ménages (et donc du niveau d'apport effectif), des situations familiales, professionnelles et d'endettement préalable influençant les conditions d'accès à l'emprunt bancaire. Elle ne tient également pas compte d'un recours potentiel au prêt à taux zéro.

⁴³ Source Grecom, Observatoire Immobilier de l'Habitat Collectif, n°63, septembre 2012.

Logiquement, ces surfaces potentiellement abordables sont plus faibles pour les locataires, aux revenus moins importants que la moyenne. Seule, l'instauration d'une TVA réduite aurait un impact marginal mais le cumul avec le plafonnement des prix permet d'ouvrir le marché à une clientèle qui en aurait sûrement été exclue sinon. L'application d'une TVA réduite de 7 % au lieu de 19,6 % (soit une réduction de 11 %), et la prise en compte d'un prix plafonné à 3 963 € HT, permettrait ainsi un gain de surface compris entre 3 et 10 m² selon les budgets potentiels des locataires pouvant être consacrés à une acquisition.

En prenant comme critère un bien moyen de 3 pièces d'environ 65 m², seuls 19 % des ménages auraient un budget suffisant, au regard des prix de marché pratiqués en Île-de-France. La TVA réduite et le passage du prix moyen de 4 274 € HT à 3 963 € HT (plafonds en zone A, où sont situés l'essentiel des projets de rénovation urbaine) permet d'augmenter ce seuil potentiel à 28 % des ménages.



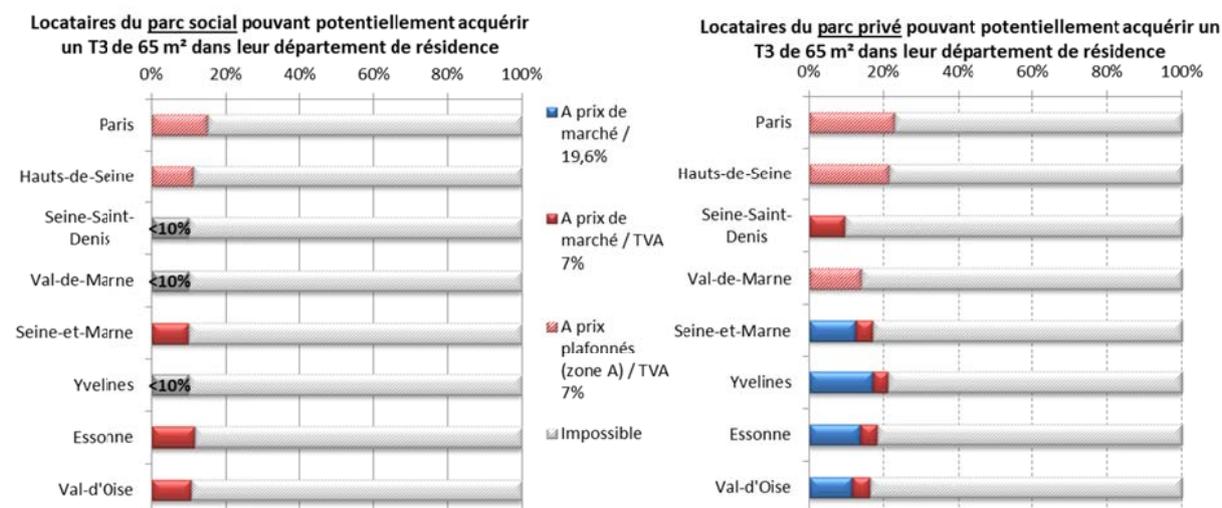
Concernant la clientèle cible du dispositif fiscal, à savoir les primo-accédants, moins de 10 % des ménages locataires du parc social⁴⁴ pourraient prétendre à l'achat de ce T3 et 12 % des locataires du parc privé avec une TVA classique, 18 % avec une TVA réduite et des prix plafonnés.

Mais au sein de ces ménages, un certain nombre est susceptible de dépasser les plafonds de revenus permettant de bénéficier de la TVA réduite.

Entre départements, le marché de la promotion résidentielle reste très hétérogène, tout comme la distribution des revenus. Seuls Paris, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne présentent des prix de marché moyens supérieurs aux plafonds imposés pour bénéficier de la TVA réduite.

Dans les départements de grande couronne (hors Yvelines), où les prix sont plus accessibles, la TVA réduite à elle seule pourrait permettre à un certain nombre de ménages de sortir du parc social pour accéder à la propriété.

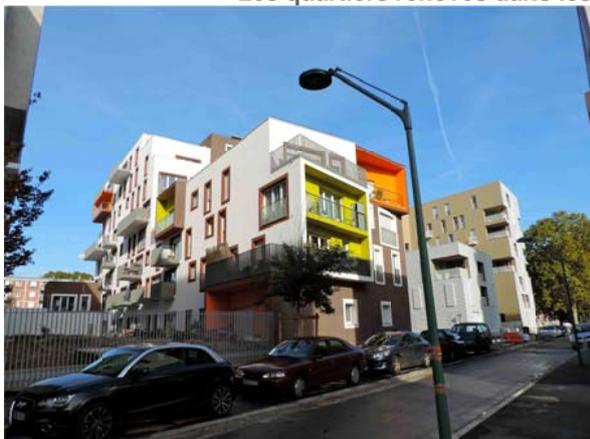
À Paris et en petite couronne, au regard de la tension du marché, la TVA réduite mais surtout le plafonnement des prix, peuvent jouer un effet de levier également pour les locataires du parc privé, mais à la condition qu'ils remplissent les conditions de revenus.



⁴⁴ La distribution des revenus en décile ne permet pas de détailler les revenus des 10 % les plus aisés.

Ces simulations montrent les limites des dispositifs actuels d'accèsion à prix maîtrisés (TVA réduite, limitation du plafond et même cumul d'aides) pour solvabiliser les ménages primo-accédants modestes, particulièrement en cœur d'agglomération. L'accèsion sociale sécurisée est en revanche beaucoup plus adaptée aux ressources des ménages modestes et ouvre la possibilité d'accéder à un nombre beaucoup plus important de ménages. Mais elle reste peu développée en Île-de-France.

Les quartiers rénovés dans les communes étudiées : illustrations



De nouveaux immeubles de logements sont construits.

En accession, la taille moyenne des opérations est environ 14 logements. Les logements sont « compacts » (T2 entre 40 et 45m², T3 entre 58 et 62m², T4 autour de 80m²⁴⁵).



Des opérations de logements individuels (maisons de ville accolées) sont présentes dans quelques sites, par exemple à Dammarie, Meaux, Bobigny ou Garges-les-Gonnesse



Les bâtiments sont « résidentialisés » (en cours de travaux)



Un travail de restructuration des voiries, des espaces publics, des services (gestion des ordures ménagères) est réalisé



Des équipements sont implantés et/ou restructurés

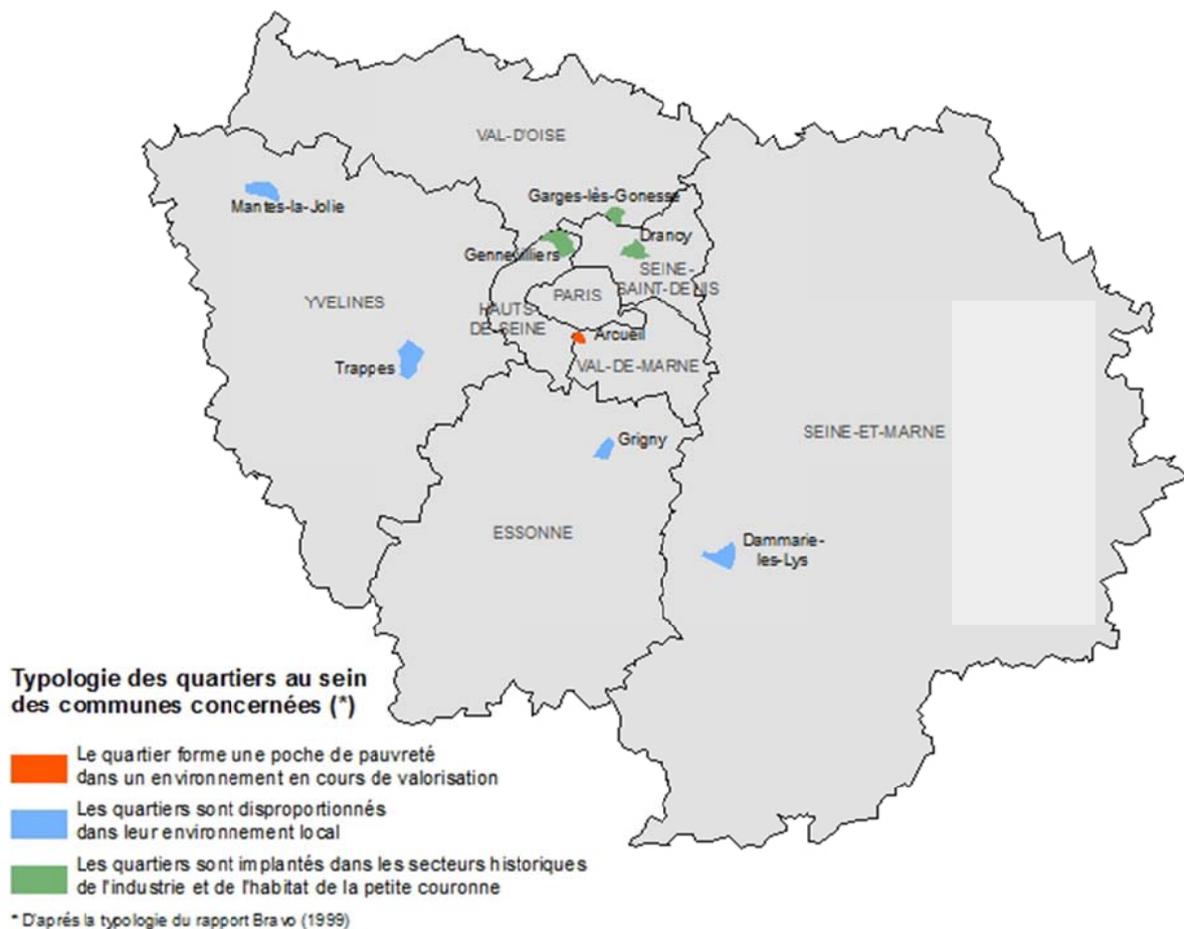
45 Grecom, 2008 à 2012

3. Synthèse sur les 8 communes étudiées

En complément de l'échelle régionale, l'analyse à l'échelle locale (commune et quartier en PRU) permet d'avoir accès à des données non disponibles à l'échelle régionale et d'identifier les caractéristiques partagées et la diversité des situations territoriales franciliennes.

L'étude porte sur 8 communes (carte et tableau).

Localisation et typologie des 8 communes étudiées



3.1. Principales caractéristiques des 8 communes étudiées

Les 8 communes étudiées sont très diverses. Le tableau ci-dessous en liste les principales caractéristiques.

Tableau de synthèse sur les 8 communes

	Commune: localisation et population	Quartier : Population et typologie selon le rapport Bravo (1999)	Revenu fiscal médian par UC commune (2009)	Revenu fiscal médian par UC quartier (2009)	Taux de LLS commune (2009 INSEE)	Dispo. foncière dans la commune	Qualification du marché en 2006	Date des 1ères constructions neuves	Evolution du marché depuis 2007 (volume de production)	Nbre moyen logts neufs /an (2005/2012)	Prix au m ² ds commune 2d semestre 2012 hors TVA ⁴⁶	Cible locale potentielle de la TVA réduite ⁴⁷
Arcueil (94) Chaperon Vert (quartier Arcueil/ Gentilly)	Val de Marne, limitrophe Paris 19 548 hbts	3 640 hbts, Poche de pauvreté dans un environnement valorisé. Article 6	19 710 €	12 794€	44 %	Très faible	Dynamique	2004	Dynamique mais modeste (en rapport avec les capacités foncières et les choix du territoire). Reflux en 2012	47	4 504 €	19 %
Drancy (93) (1 convention pour 3 quartiers)	Nord de la Seine Saint-Denis 66 670 hbts	ZUS Cachin, Auffrey, Muette: 3 295 hbts Secteur historique de l'industrie et de l'habitat ouvrier	15 206 €	13 349 €	33 %	Peu de foncier disponible	Peu dynamique	2004	Très dynamique, avec une très forte croissance à partir de 2010.	175	3 574 €	12 %
Gennevilliers (92) (1 convention pour 2 quartiers)	Nord des Hauts de Seine, 41 400 hbts	ZUS Luth: 8 211 hbts : Grésillons : 7 555 hbts Secteur historique de l'industrie et de l'habitat ouvrier.	13 274 €	Le Luth : 12 949€, les Grésillons : 16 800€	62 %	Importante: friches industrielles	Dynamique	2000	Dynamique avec une très forte croissance à partir de 2012	85	4193 €	<10 %
Dammarie-lès-Lys (77) (1 convention pour 2 quartiers)	Grande couronne, 21 000 hbts	ZUS Plaine du Lys : 7 756 hbts. Quartier disproportionné dans son environnement	17 148 €	11 275 €	44 %	Très importante	Peu dynamique	2005	Très peu actif jusqu'en 2011. Puis dynamisation à partir de 2011/2012	52	2 708 €	16 %
Garges les Gonesse (95) la Muette	Est du Val d'Oise, 40 125 hbts	ZUS D. Blanche, Muette: 16 847 hbts, ZUS B. Bauves Doucettes: 10 922 hbts Secteur historique de l'industrie et de l'habitat ouvrier	10 231 €	ZUS D. Blanche, Muette: 8 959€, ZUS B. Bauves Doucettes: 9 434€	52 %	NR	Atone	2006	Très actif de 2009 à 2011 puis chute des ventes dans la période très récente	57	2 658 €	20 %

⁴⁶ Source Grecom, Observatoire Immobilier de l'Habitat Collectif, n°64 mars 2013

⁴⁷ Part estimée des locataires pouvant potentiellement accéder à un T3 de 65 m² aux prix proposés dans les zones de leur commune de résidence où la TVA réduite s'applique. Les hypothèses et résultats sont détaillés ci-après.

	Commune: localisation et population	Quartier : Population et typologie selon le rapport Bravo (1999)	Revenu fiscal médian par UC commune (2009)	Revenu fiscal médian par UC quartier (2009)	Taux de LLS commune (2009 INSEE)	Dispo. foncière dans la commune	Qualification du marché en 2006	Date des 1ères constructions neuves	Evolution du marché depuis 2007 (volume de production)	Nbre moyen logts neufs /an (2005/2012)	Prix au m ² ds commune 2d semestre 2012 hors TVA ⁴⁸	Cible locale potentielle de la TVA réduite ⁴⁹
Garges les Gonesse (95), Dame Blanche Ouest	Est du Val d'Oise, 40 125 hbts	idem	10 231 €	NR	52 %	NR	Atone	2006	idem	57	2 658 €	20 %
Grigny (91) La Grande Borne	Grande couronne 26 860 hbts	ZUS Grande Borne : 14 103 hbts, Grigny 2 : 13 205 hbts Quartier disproportionné dans son environnement	9 635 €	10 743€ et 8 892€	43 %	Importante	Atone	2004	Atone	0	absence de référence	-
Mantes-la-Jolie (78) (1 convention pour 4 quartiers, dt 3 à Mantès la Ville)	Grande couronne, 43 128 hbts	ZUS Val Fourré: 20 981 hbts Quartier disproportionné dans son environnement	12 695 €	9 009 €	44 %	Importante	Dynamique	2000	Très dynamique dans la décennie 2000/2010, net ralentissement ensuite	185	3 021 €	17 %
Trappes (78)	Grande couronne, 29 520 hbts	ZUS Merisiers : 18 676 hbts Quartier disproportionné dans son environnement	13 072 €	11 191 €	72 %	Importante	Peu dynamique	2002	Très actif de 2007 à 2011, ralentissement à partir de 2012	87	2 834 €	20 %

⁴⁸ Source Grecom, Observatoire Immobilier de l'Habitat Collectif, n°64 mars 2013

⁴⁹ Part estimée des locataires pouvant potentiellement accéder à un T3 de 65 m² aux prix proposés dans les zones de leur commune de résidence où la TVA réduite s'applique. Les hypothèses et résultats sont détaillés ci-après.

Une diversité géographique

- Trois communes sont situées en petite couronne : Arcueil (94), Drancy (93), Gennevilliers (92).
- Garges-lès-Gonesse est située dans la partie est et dense du Val-d'Oise.
- Quatre communes sont en grande couronne : Dammarie-lès-Lys (77), Grigny (91, Trappes et Mantes-la-Jolie (78).

Ces localisations ont un impact déterminant sur les prix du foncier et des marchés immobiliers.

Une diversité dans la morphologie des quartiers et dans leur intégration dans leur environnement local⁵⁰

Trois des quartiers sont implantés dans les secteurs historiques de l'industrie et de l'habitat ouvrier de petite couronne :

- en Seine-Saint-Denis pour Drancy,
- dans l'est du Val-d'Oise pour Garges,
- dans la boucle nord des Hauts-de-Seine pour Gennevilliers.

Ces secteurs ont connu des processus de transformation économique (désindustrialisation), urbains (friches, mutations foncières...) et socio-économiques importants (évolution du peuplement). Mais, dans les trois cas, l'écart entre le revenu fiscal médian par unité de consommation (UC) de la commune et du quartier reste faible à modéré. Ces trois communes gardent en effet un peuplement à dominante populaire, dont le profil social est proche de celui de leurs quartiers en rénovation.

Quatre quartiers sont disproportionnés dans leur environnement local. Il s'agit de quartiers de communes de grande couronne, situés en secteur peu dense, et qui ont été juxtaposés soit à un noyau villageois et à un tissu de maisons individuelles (Grigny, Dammarie, Trappes), soit à une ville de type « provincial » (Mantes).

- Dans deux cas, l'écart de revenu fiscal médian par UC entre la commune et le quartier est fort. Il s'agit de Dammarie (le revenu à la commune est supérieur de 5 873€ à celui du quartier) où le grand ensemble de la Plaine du Lys regroupe près de la moitié des habitants de la commune. Il s'agit aussi de Mantes (+ 3 886€), où le grand ensemble du Val Fourré compte plus de 20 000 habitants, soit près de la moitié des habitants de la commune.
- Dans les deux autres communes (Trappes et Grigny), l'écart de revenu par UC entre commune et quartier est faible, signe d'une homogénéité socio-économique du peuplement et du caractère encore populaire de la commune. À Trappes, le grand ensemble des Merisiers compte plus de 18 500 habitants, soit plus de 60 % des habitants de la commune, et à Grigny les deux quartiers en rénovation urbaine de la Grande Borne et de Grigny 2 regroupent presque toute la population communale.

Le cas d'Arcueil est atypique. La cité du Chaperon vert est un quartier intercommunal situé dans deux communes auparavant ouvrières et qui restent fortement pourvues en logement locatif social (44 % à Arcueil) mais qui accueillent aujourd'hui des populations plus aisées. D'où une situation de mixité sociale à l'échelle communale, et une cité du Chaperon vert qui forme une poche de pauvreté dans un environnement en cours de valorisation sur le plan foncier. En témoigne le décalage entre le revenu médian par UC à la commune (19 710€) et le revenu médian par UC au quartier (12 794€). Les prix moyens du foncier et de l'immobilier sont aussi nettement plus élevés que dans les autres communes étudiées.

Les quartiers en rénovation urbaine étudiés ont en commun d'être des grands ensembles de logements sociaux, typiques de la phase d'industrialisation du logement (années 1950-1960). Ils

50 « La diversité se lit moins dans la singularité de chaque quartier, qu'à travers les processus de niveau régional qui organisent un même type de relations entre certains territoires et leur environnement ». Rapport final de l'instance d'évaluation de la politique de la ville en Île-de-France. CPER 1994/1999, PRIF/CRIF, dit rapport Bravo.

sont, pour la plupart, gérés par un bailleur dominant, enclavés sur le plan urbain et situés en limite de commune, à quelques exceptions près :

- Grigny 2 (Grigny), une des plus grandes copropriétés de France, est confrontée à de fortes difficultés socio-économiques ;
- le grand ensemble de Trappes, construit dans les années 1970 dans le cadre de la procédure de ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, constitue en quelque sorte le quartier populaire avec du logement social.

Différents niveaux d'avancement des projets de rénovation urbaine

La diversité réside aussi dans la date de signature des conventions de rénovation urbaine qui s'étale entre :

- 2005 pour les plus anciennes (Garges et Mantes) ;
- et 2008 pour les plus récentes (Arcueil et Drancy).

Dans les sites, les travaux sont toujours en cours mais, la plupart du temps, suffisamment avancés pour que les résultats soient visibles, clairement liés au projet de rénovation urbaine et impactent positivement l'image du quartier. Même s'il est trop tôt pour faire un bilan de l'impact des opérations de rénovation urbaine, on peut constater « *que les évolutions peuvent être très rapides lorsque les conditions sont réunies* » (ORF). Mais que ces résultats restent fragiles et provisoires et que la situation est appelée à évoluer encore avec la poursuite des projets de rénovation urbaine.

Grigny est le seul site où, en dépit d'une signature de convention en 2007, le PRU ne produit pas de résultats visibles et n'a pas transformé l'image du quartier.

3.2. Un accroissement de la production de logements neufs après la loi ENL

La mise en œuvre du dispositif de TVA génère un accroissement de la production de logements neufs dans sept des communes étudiées. Mais le dispositif ne suffit pas, à lui seul, à soutenir la production comme le montre le cas de Grigny, commune où la production reste nulle sur la période 2007-2012, après avoir été de 15 logements annuels en moyenne entre 2000 et 2007.

Deux groupes de communes peuvent être identifiés.

Marché atone, fortement dynamisé par la TVA Anru

Dans quatre communes la production, nulle ou faible dans la période 2000-2007, a fortement augmenté entre 2007 et 2012 :

- Dammarie-lès-Lys (de 11 logements annuels en moyenne pour la période 2000-2007 à 85 logements en moyenne pour la période 2007-2012) ;
- Drancy (de 70 à 216 logements annuels en moyenne entre les deux périodes) ;
- Garges (nulle de 2000 à 2007, la production s'élève à 134 logements en moyenne sur la période) ;
- Trappes (de 60 à 173 logements en moyenne sur la période).

Marché déjà dynamique, peu d'impact de la TVA Anru

Dans trois communes, la production était déjà dynamique dans la période 2000-2007 et l'augmentation ultérieure, liée à la TVA Anru, est plus modérée.

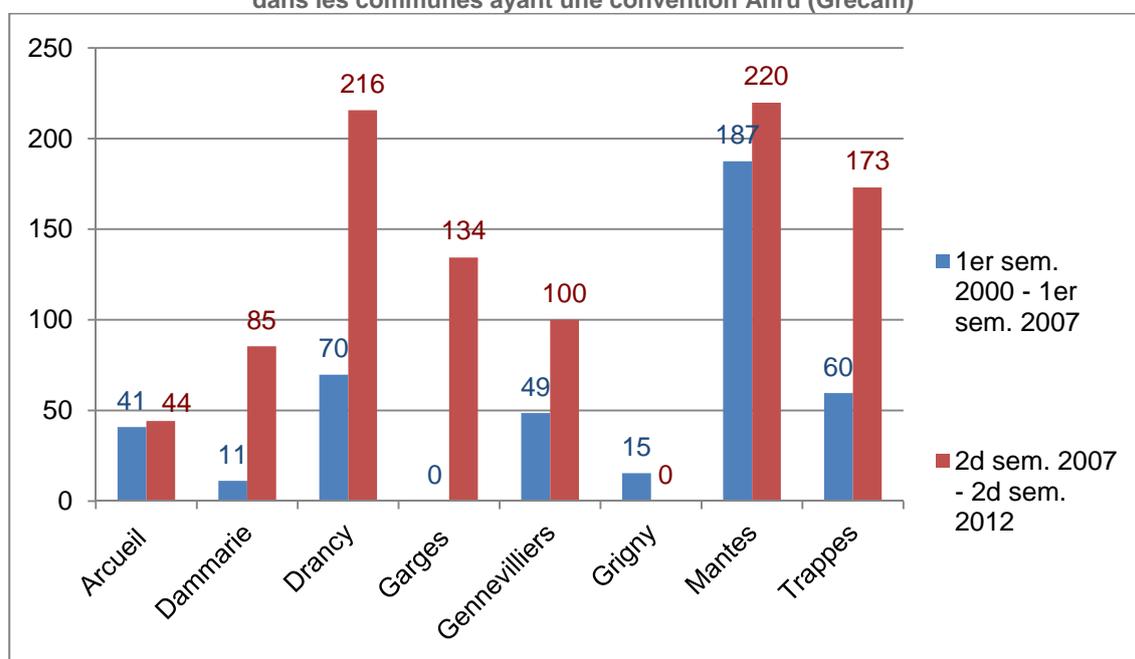
- À Arcueil, la production reste à peu près constante entre les deux périodes (de 41 à 44 logements en moyenne). Avant 2006, dans ce secteur en cours de valorisation, le marché du neuf était dynamique. Le lancement d'un premier projet de rénovation urbaine à la Vache noire en juin 2005, pour un montant de 51,8M€, avait contribué à libérer du foncier, à transformer l'image du secteur (reconstruction des logements démolis, restructuration urbaine, rénovation/construction d'équipements et d'un jardin,

diversification des fonctions urbaines avec l'implantation du siège d'Orange...) et à le valoriser.

- Mantes connaît aussi une hausse modérée (de 187 à 220 logements en moyenne dans la période). Avant 2006, cette commune était déjà attractive pour les promoteurs. Suite à la réussite de certaines opérations immobilières privées et à d'autres réalisées dans le cadre de dispositifs d'accession sécurisée, Mantes avait d'ailleurs servi de laboratoire à l'élaboration du dispositif de TVA réduite⁵¹.
- À Gennevilliers la production est passée de 49 en moyenne entre 2000 et 2007, à 100 logements en moyenne sur la dernière période. S'il y a bien une augmentation de la production (qui double entre les deux périodes), Gennevilliers est classé dans ce groupe en raison du dynamisme de sa production avant la loi ENL.

Dans ces trois communes le dynamisme de la production au début des années 2000 s'explique en partie par la mise en place d'une politique de l'habitat et d'une stratégie de territoire construites et déclinées de façon concrète dans des outils opérationnels. Les atouts du territoire (localisation) ont aussi eu un rôle important.

Moyenne annuelle des logements commercialisés avant/après loi ENL (2006)
dans les communes ayant une convention Anru (Grecam)



Le cumul des opérations et des logements produits dans la période 2007-2012 montre des écarts de production importants d'une commune à l'autre, reflet de la disparité des dynamiques immobilières et des disponibilités foncières.

Drancy et Mantes-la-Jolie, les communes dont la population est la plus importante (66 670 hab. et 43 128 hab.), sont en tête de liste avec une moyenne de 216 logements annuels à Drancy et de 220 logements annuels à Mantes. Trappes (29 520 hab.) a une production moyenne de 173 logements par an, Garges (40 125 hab.) de 134 logements par an et Gennevilliers (41 400 hab.) de 100 logements par an. À Dammarie (21 000 hab.), la moyenne est de 85 logements par an et à Arcueil (19 548 hab.) de 44 logements par an.

Le nombre moyen de logements par opération oscille, d'une commune à l'autre, entre 47 (Drancy) et 64 (Gennevilliers), soit des écarts assez faibles d'une commune à l'autre.

⁵¹ Réunion d'échanges organisée par l'IAU le 24/06/2013.

3.3. Prix de vente des logements : moyennes et évolutions

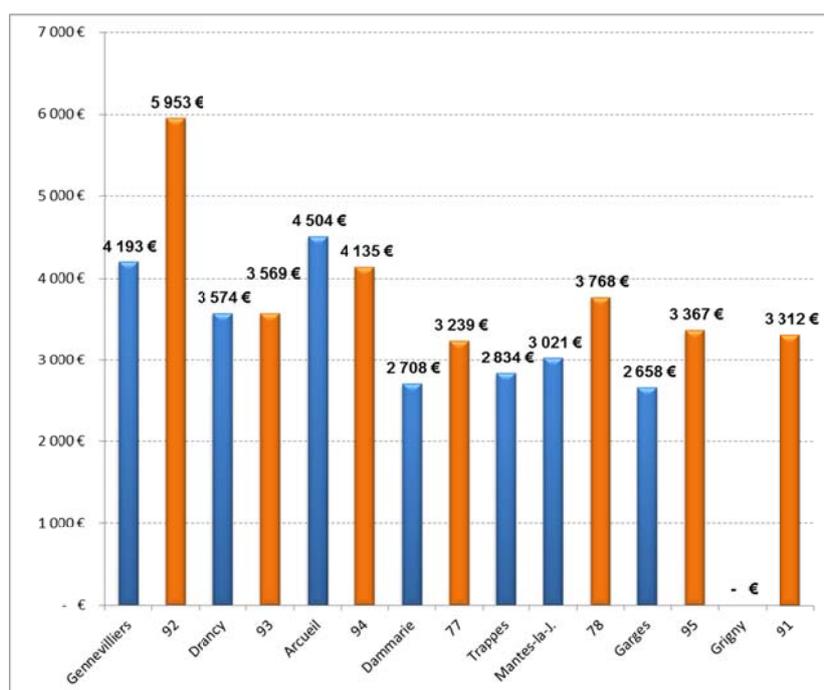
De forts écarts entre les prix au m²

Les prix moyens des logements oscillent, pour le second semestre 2012, entre 2 658€/m² pour Garges, commune où les prix sont les plus bas, et 4 504€/m² pour Arcueil, commune où les prix sont les plus élevés⁵². On peut distinguer :

- Les communes dont les prix de vente sont en dessous ou autour de 3 000€/m². Il s'agit de Garges, Dammarie et Trappes, trois communes situées dans des départements de grande couronne dans lesquels les prix de vente sont en moyenne supérieurs à ceux des trois communes. L'écart de prix commune/département va de 531€/m² à Dammarie à 934€/m² à Trappes. À Trappes l'importance de l'écart de prix avec le département atteste d'une valorisation encore limitée de cette commune située dans un environnement porteur.
- Les communes où les prix de vente sont au-dessus de 4 000€/m² (Gennevilliers), voire de 4 500€/m² (Arcueil). Il s'agit de deux communes de petite couronne situées à proximité de Paris et bien desservies en transports en commun. Mais dans l'une, Gennevilliers, le prix de vente moyen à la commune est très inférieur à celui du département des Hauts-de-Seine (l'écart est de 1 760€/m²), alors qu'à Arcueil la situation est inverse : le prix moyen au m² dans la commune est supérieur à celui du département du Val-de-Marne.
- Une commune, Drancy, où les prix moyens sont situés entre les deux groupes précédents, soit autour de 3 500€/m², et sont à peu près équivalents à celui du département de Seine-Saint-Denis.
- Une commune, Grigny, où il n'y a pas de référence récente en termes de prix de marché dans le neuf.

Outre la diversité des prix de sortie du neuf dans les communes étudiées, ces exemples montrent la diversité et la complexité des rapports entre marchés immobiliers à différentes échelles. Les dynamiques de marché régional et départemental pèsent sur les évolutions communales mais ne suffisent pas à les expliquer et n'effacent pas la prégnance des facteurs locaux.

Prix moyens au m² au second semestre 2012 (hors TVA) dans les 8 communes et départements (Grecam)



52 Il s'agit de prix Hors Taxe (source Grecam).

Des évolutions contrastées des prix de vente

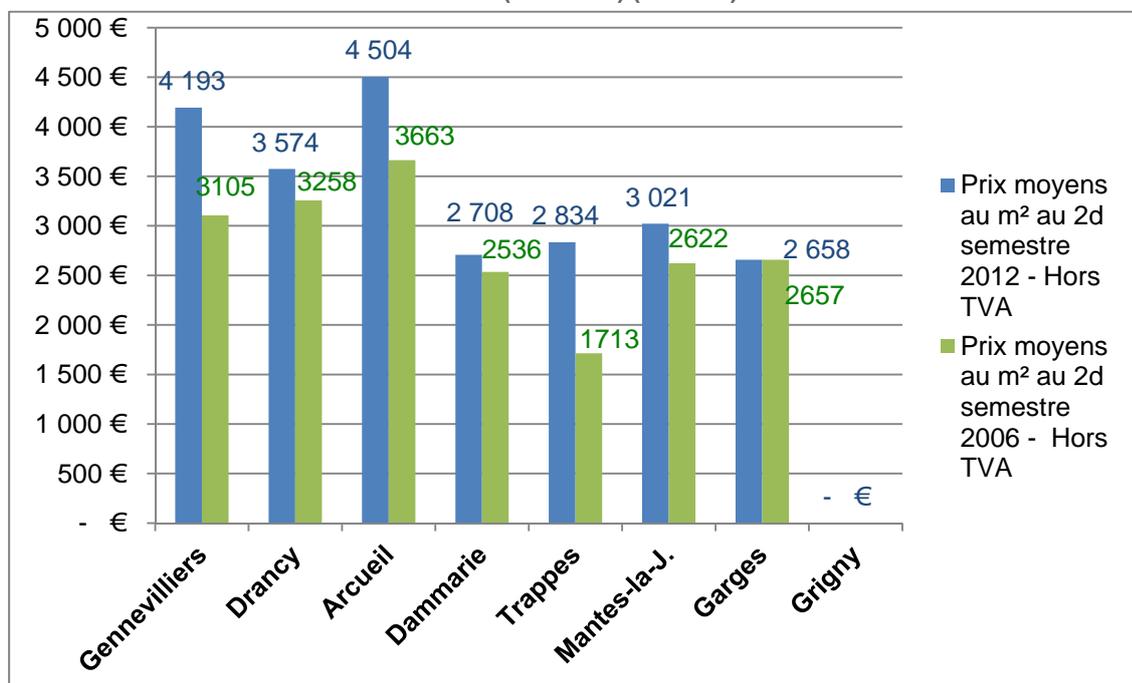
Les évolutions des prix entre 2006 et 2012 font apparaître trois cas de figure :

- les prix de sortie des opérations n'ont pas augmenté (Garges) ;
- les prix de sortie ont un peu évolué (entre 7 et 15 % pour Dammarie, Drancy et Mantes) ;
- les prix de sortie ont fortement augmenté durant la période (23 % à Arcueil, 35 % à Gennevilliers et 65 % à Trappes). Ces trois communes sont toutes dans un environnement porteur. À Arcueil, la commune a connu, depuis le début des années 2000 et en répercussion de l'augmentation des prix immobiliers à Paris, une forte croissance de ses prix de vente du foncier et immobilier. Le phénomène est identique à Gennevilliers qui reste la commune la moins chère des Hauts-de-Seine tout en étant bien desservie (métro ligne 13 prolongée et RER C). Trappes est aussi située dans le secteur porteur des Yvelines, ce qui conduit certains ménages à s'installer dans la commune pour bénéficier de logements plus spacieux pour un prix équivalent.

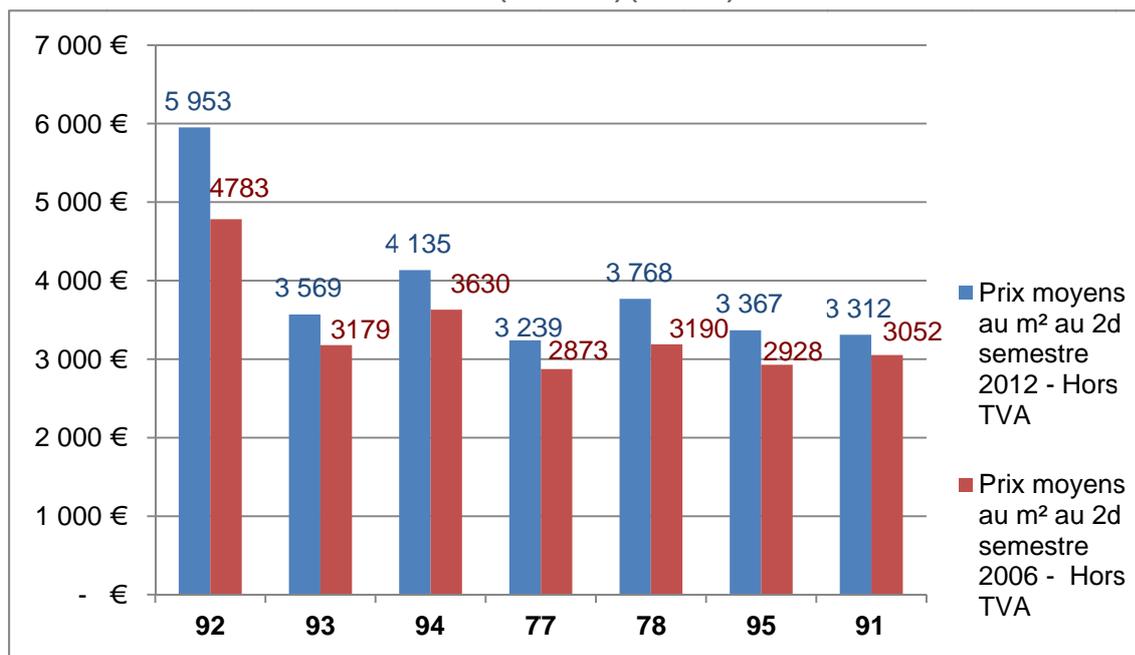
À l'échelle des départements les évolutions de prix sont globalement moins importantes que dans les communes concernées. Elles oscillent entre 9 % en Essonne, 18 % dans les Yvelines (une croissance un peu plus forte qu'à Mantes mais beaucoup moins qu'à Trappes) et 24 % dans les Hauts-de-Seine (une croissance moins forte que celle de Gennevilliers). Elles sont comprises entre 10 et 15 % en Seine-Saint-Denis, dans le Val-de-Marne et dans le Val-d'Oise.

Ces évolutions témoignent de processus de « rattrapage » entre le prix du marché dans la commune et dans les communes voisines (le prix moyen du département rendant mal compte des spécificités des marchés locaux). Ce n'est bien sûr pas un hasard si toutes les communes dont les prix ont fortement augmenté sont situés dans des environnements porteurs et au voisinage de communes plus valorisées (Gennevilliers à côté d'Asnières, par exemple). D'une façon générale les prix du marché immobilier des communes proches ont un fort impact sur la valorisation du foncier et de l'immobilier des communes en rénovation urbaine.

Prix moyens au m² au second semestre 2012 et au second semestre 2006 dans les 8 sites (hors TVA) (Grecam)



Prix moyens au m² au second semestre 2012 et au second semestre 2006 dans les départements étudiés (hors TVA) (Grecam)



3.4. Localisation des opérations et écarts de prix

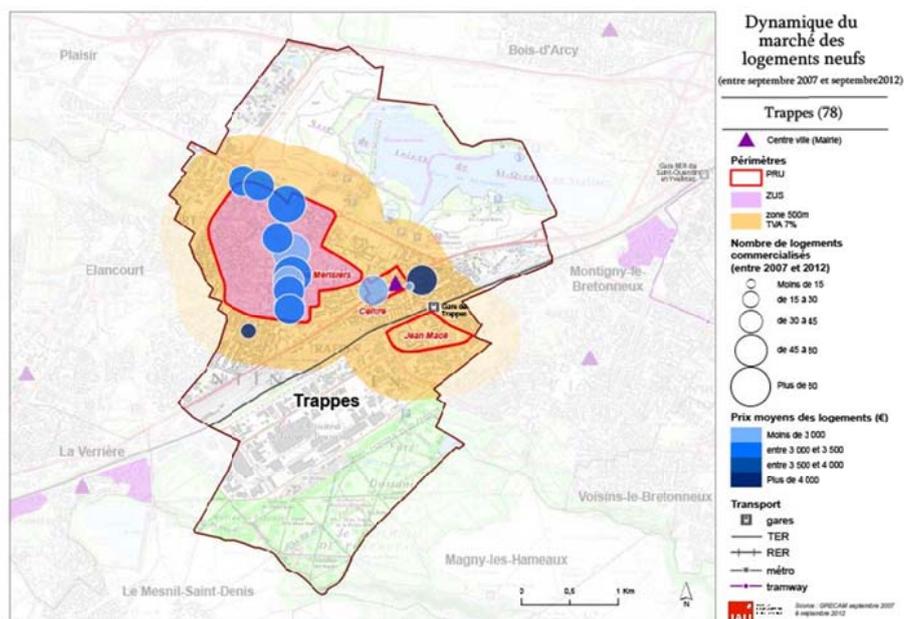
La localisation des opérations est un élément déterminant : les opérations sont-elles situées dans les Zus, ce qui contribue à la diversification de l'offre de logements inscrite dans les objectifs du PRU, dans les 500 mètres autour ou hors du secteur de TVA réduite ?

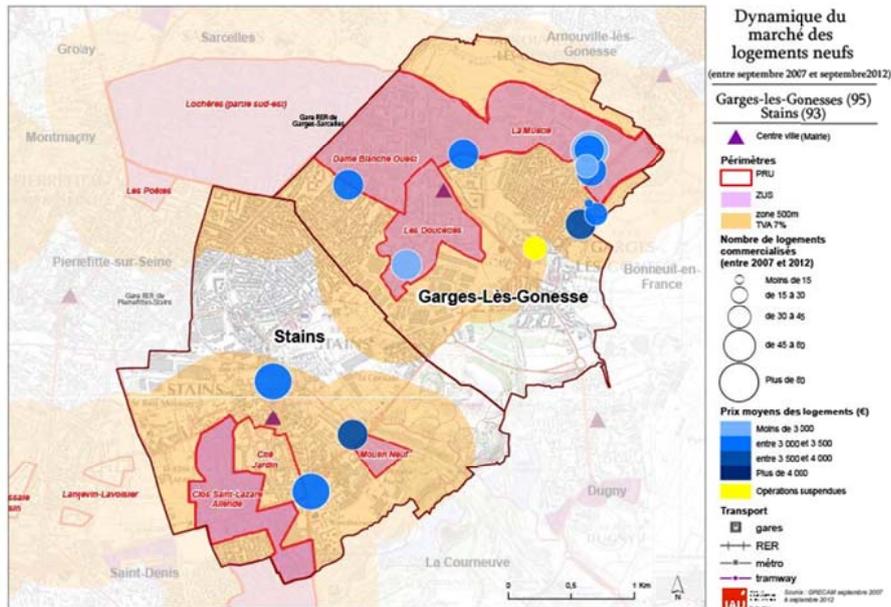
En moyenne dans les communes étudiées, les programmes neufs commercialisés se répartissent de la façon suivante :

- pour 41 % d'entre eux, dans le secteur des 500 mètres,
- pour 36 % d'entre eux, dans la Zus porteuse d'Anru,
- pour 23 %, hors du périmètre d'exonération fiscale.

De façon plus précise, trois types de situations peuvent être identifiées.

Une majorité d'opérations en Zus : Trappes et Garges



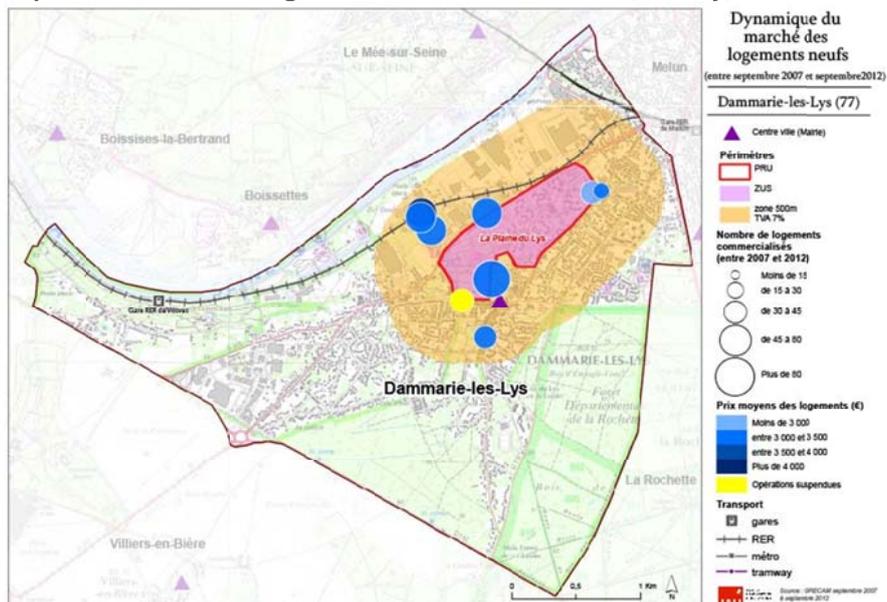


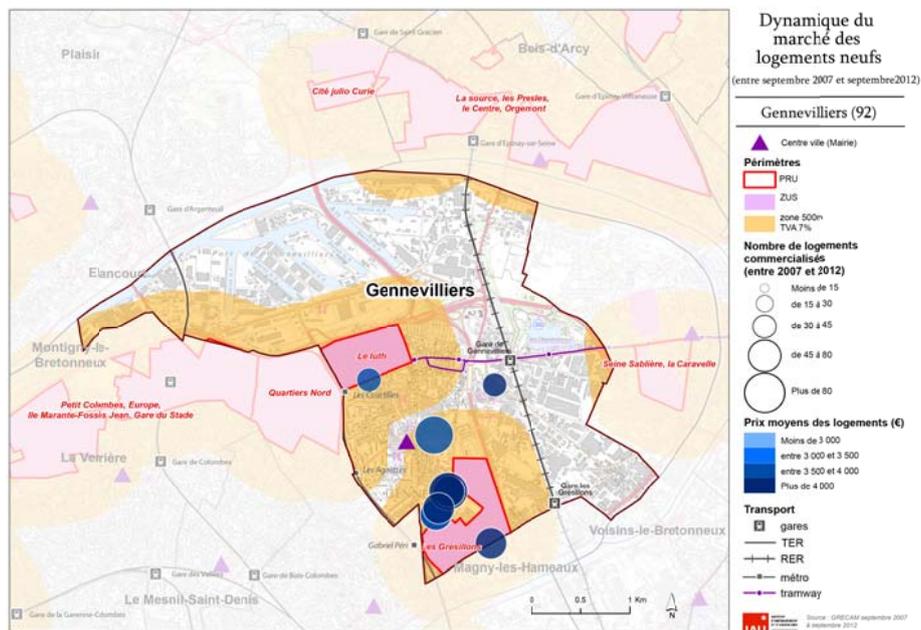
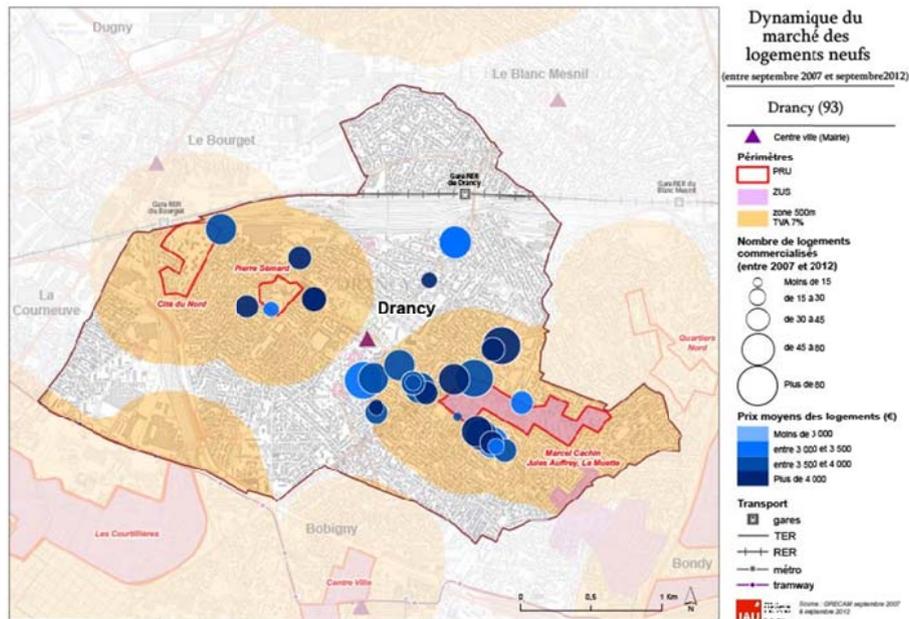
À Trappes et à Garges, toutes les opérations sont situées en périmètre de TVA réduite, en grande majorité dans la Zus (88 % à Trappes et 69 % à Garges) et pour une partie plus faible dans les franges des 500 mètres. L'implantation en Zus résulte d'une volonté politique. L'absence d'opération hors périmètre s'explique en revanche par l'effet mécanique de la taille du périmètre qui recouvre presque toute la commune ou, au moins, toute sa partie potentiellement urbanisable.

Les cartes montrent des différences de localisation à l'échelle de la Zus :

- À Trappes les opérations sont situées en cœur de Zus, principalement le long de l'axe urbain central, là où les démolitions ont permis de libérer du foncier. Pour la ville, l'objectif est de renforcer la diversification de l'offre et la mixité sociale au cœur même des Merisiers.
- À Garges en revanche, les opérations en accession sont plutôt situées en périphérie de la Zus, à la frontière entre Zus et la frange des 500 mètres. Mais là encore le dispositif contribue à la diversification de l'offre de logements dans le quartier.

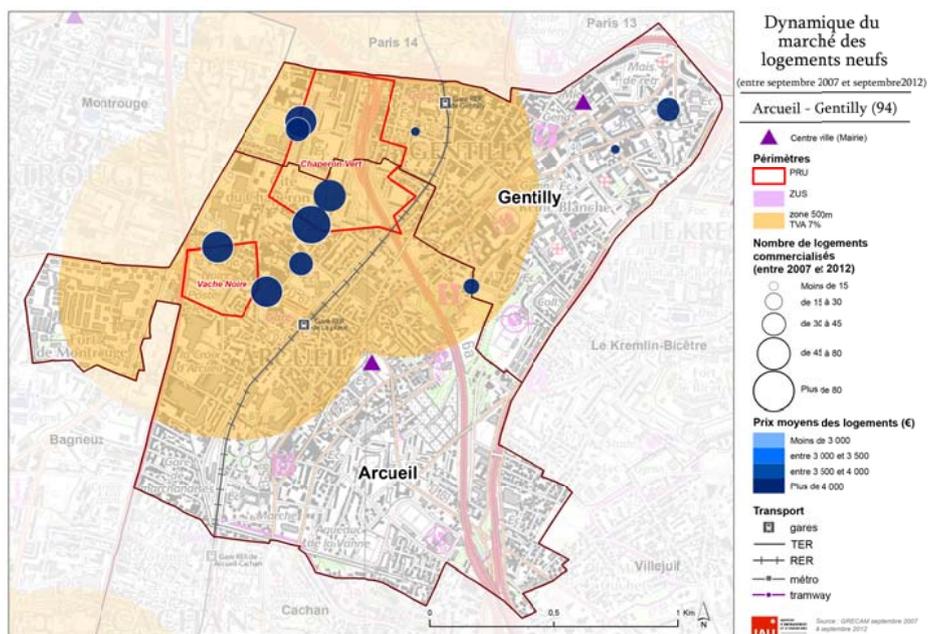
Une majorité d'opérations dans la frange des 500 mètres : Dammarie, Drancy, Gennevilliers et Arcueil





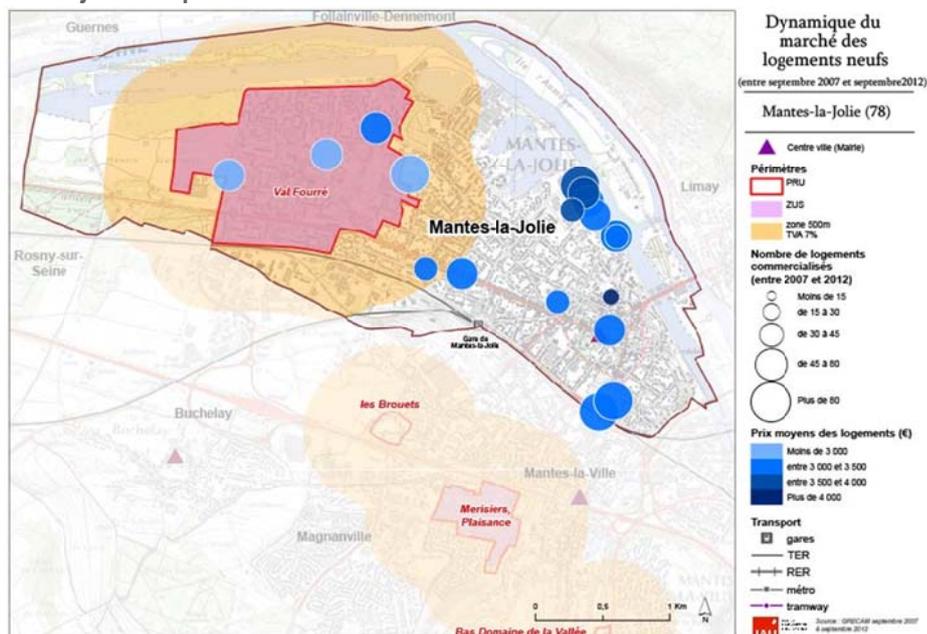
La majorité des opérations en accession sont situées en zone des 500 mètres dans les communes de Drancy (73 %), Dammarie (50 %) et Gennevilliers (50 %). Les opérations restantes se répartissent entre le périmètre de Zus (12 % pour Drancy, 38 % pour Dammarie et 42 % pour Gennevilliers) et le reste de la commune. Dans ces trois communes une partie, certes minime, des opérations construites entre 2007 et 2012 l'a été dans des secteurs ne bénéficiant pas de la TVA réduite (15 % pour Drancy, 13 % pour Dammarie et 8 % pour Gennevilliers).

Cette localisation préférentielle en secteur de 500 mètres s'explique d'abord par les disponibilités foncières dues, selon les sites, à une ouverture de Zac (Zac de la Cartonnerie à Dammarie ou Zac de Gennevilliers par exemple), à du foncier libéré par des démolitions d'habitat insalubre (centre-ville de Drancy bénéficiant d'une procédure Opah). Elle s'explique aussi par les caractéristiques urbaines, voire sociales, de ces secteurs qui recouvrent, dans les trois communes, une partie du centre-ville ainsi que des espaces plutôt valorisés ou potentiellement valorisables car situés à proximité de pôles de transport, d'équipements et services. C'est, par exemple, le cas du quartier des Grésillons à Gennevilliers situé à proximité d'une station de métro et de RER.



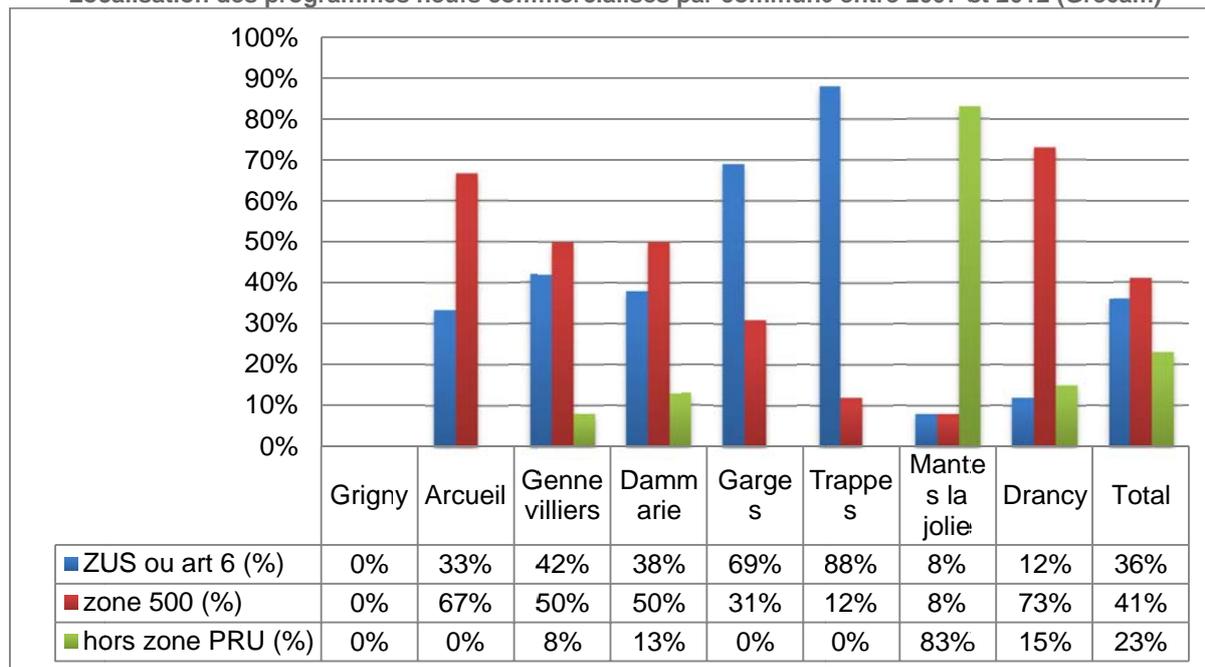
Cette configuration est aussi celle d'Arcueil. Les opérations y sont situées principalement dans la zone des 500 mètres, le plus souvent en périphérie immédiate du secteur dérogatoire (article 12). Mais, dans cette commune, la valorisation foncière était déjà à l'œuvre avant les projets de rénovation urbaine.

Une majorité d'opérations hors secteur bénéficiaire de la TVA Anru : Mantes

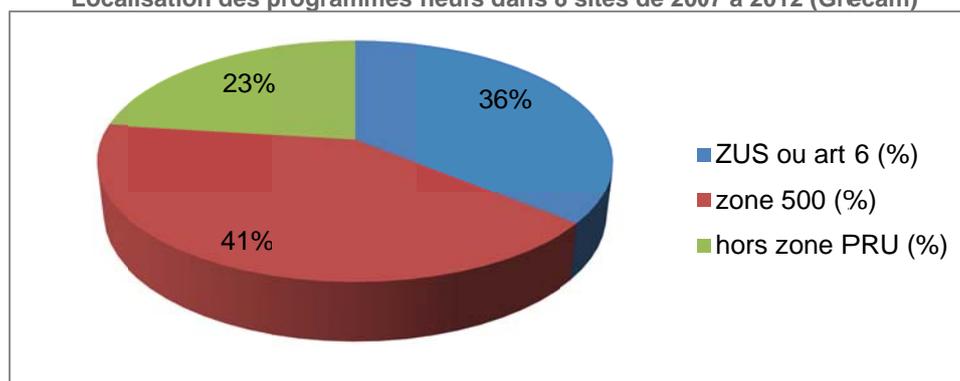


Mantes-la-Jolie représente un troisième type de situation. Dans cette commune une forte majorité des opérations en accession (83 %) a été construite sur les bords de Seine, dans le cadre d'une Zac, et dans le centre ancien, en dehors du périmètre d'exonération de TVA Anru. L'exonération de TVA n'est pas suffisante pour impulser une forte dynamique de construction dans le périmètre de la Zus et des 500 mètres autour, qui est géographiquement séparé du centre valorisé de la commune et qui reste aujourd'hui peu valorisé.

Localisation des programmes neufs commercialisés par commune entre 2007 et 2012 (Grecam)



Localisation des programmes neufs dans 8 sites de 2007 à 2012 (Grecam)



Une partie seulement des communes étudiées utilise l'outil « TVA Anru » au service des objectifs de diversification de l'offre de logements inscrit dans leur projet de rénovation urbaine. Dans plusieurs communes, ces deux leviers ont été, délibérément ou pas, déconnectés.

À qui « profite » la TVA réduite ? Écarts des prix de vente selon les secteurs

À qui « profite » la baisse de la TVA ? Est-elle intégralement au bénéfice du ménage accédant ou est-elle, en partie ou en totalité, absorbée par les différents acteurs impliqués dans l'opération (promoteur, propriétaire foncier, entreprise...) ? Y a-t-il des « effets d'aubaine⁵³ » ?

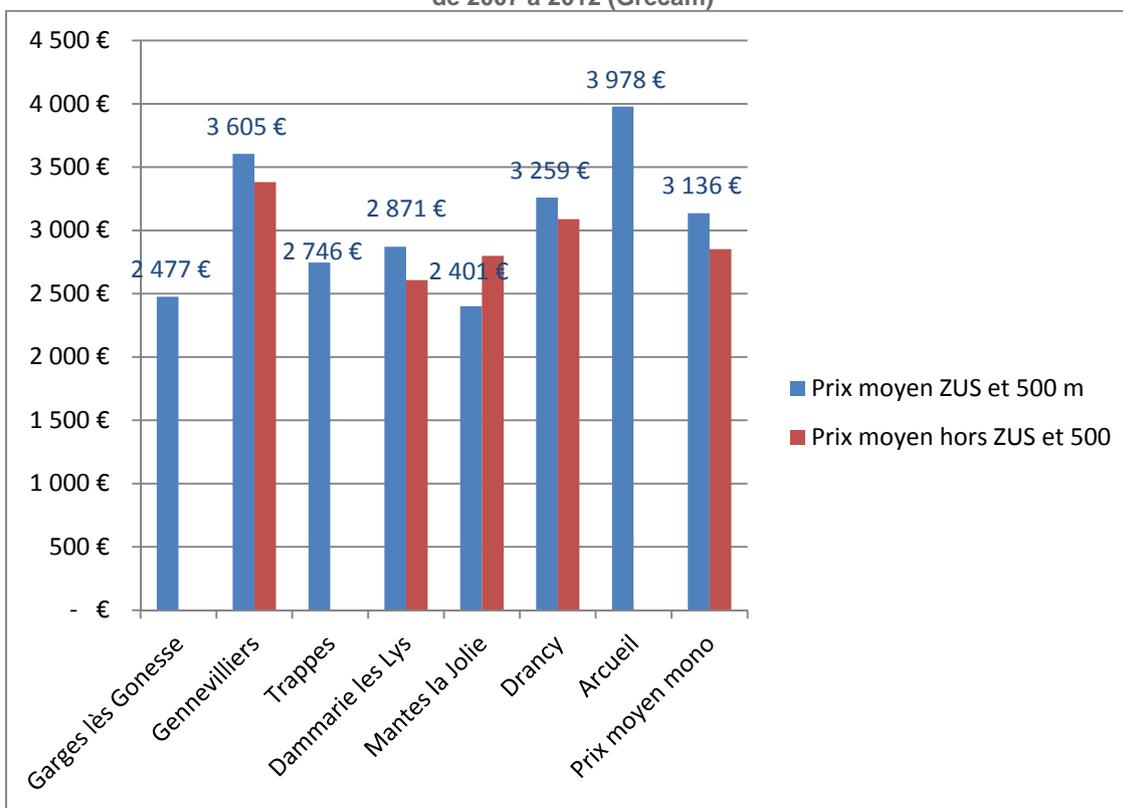
Dans trois des quatre communes où il est possible de comparer les prix moyens de mise en vente des logements neufs en €/m² dans et hors secteur en TVA à 7 %, les résultats sont contre-intuitifs. Les prix de vente hors TVA sont en moyenne plus élevés dans les opérations situées en secteur bénéficiant de la TVA réduite qu'en secteur hors « TVA Anru » (voir graphique page 36). C'est le cas à Gennevilliers, Dammarie et Drancy.

Mantes est la seule commune où les prix de sortie hors TVA sont inférieurs dans les secteurs Anru à ceux qu'ils sont hors secteur Anru. La configuration de la ville explique cette situation, avec d'un côté un centre-ville ancien aujourd'hui valorisé et, de l'autre, un grand ensemble

⁵³ Il y a effet d'aubaine lorsqu'une action, par exemple l'achat d'un logement que l'aide publique avait pour objectif de déclencher, aurait été entreprise même en l'absence de cette aide.

encore stigmatisé, de la taille d'une ville moyenne (20 981 hab.), où il y a eu peu de nouvelles constructions (la collectivité privilégie d'autres secteurs de projets en Zac).

Prix moyen des logements neufs en €/m² selon la localisation par commune (hors TVA) de 2007 à 2012 (Grecam)



D'autres sources peuvent être mobilisées pour tenter de répondre à cette question sans avoir toutefois, faute d'évaluation quantitative globale de l'impact de la mesure sur les prix de sortie des logements au m², la possibilité de généraliser les résultats obtenus⁵⁴.

Ainsi d'après des données de Plaine Commune Développement⁵⁵, dans les secteurs en TVA à taux réduit, les prix de vente sont compris entre 2 700€ HT/m² shab à Pierrefitte et 3 800 HT/m² shab à Aubervilliers (qui a bénéficié en 2013 de l'arrivée de la ligne 12 du métro). Dans les secteurs en TVA à 19,6 %, les prix sont compris entre 2 850€ HT/m² shab à Pierrefitte et 3 750€ HT/m² shab à Aubervilliers en 2013. Dans deux des communes, Aubervilliers et l'Île-Saint-Denis, les prix de vente HT/m² sont légèrement plus élevés dans les secteurs bénéficiant de la TVA Anru qu'hors secteur Anru. Ces résultats rejoignent nos propres analyses.

La situation est toutefois différente dans les communes de Pierrefitte et de Saint-Denis où les différences de prix de vente HT/m² sont sensiblement plus élevés dans les secteurs qui ne bénéficient pas de la TVA réduite que dans ceux qui en bénéficient.

⁵⁴ L'exercice est d'autant plus délicat que les prix de vente mentionnés dans les études et / ou les bases de données sont souvent mal référencés. S'appliquent-ils à la surface habitable du logement, hors surfaces annexes (parkings, balcons...), ou à la surface utile ? Une minoration du prix de 10 à 15 % peut en être induite (Grecam, note de conjoncture, sept. 2013). Sont-ils référencés au début de la commercialisation ou tiennent-ils compte des ajustements qui ont souvent lieu au cours de la commercialisation, à la hausse ou à la baisse, selon le succès de l'opération, la conjoncture économique, le niveau de commercialisation... ?
⁵⁵ Présentées dans le cadre d'un groupe de travail de l'Anru sur la diversification de l'offre de logements (sept/déc. 2013).

**Prix de sortie des logements en accession à la propriété
dans les communes de Plaine Commune (entre juillet 2011 et novembre 2012)**

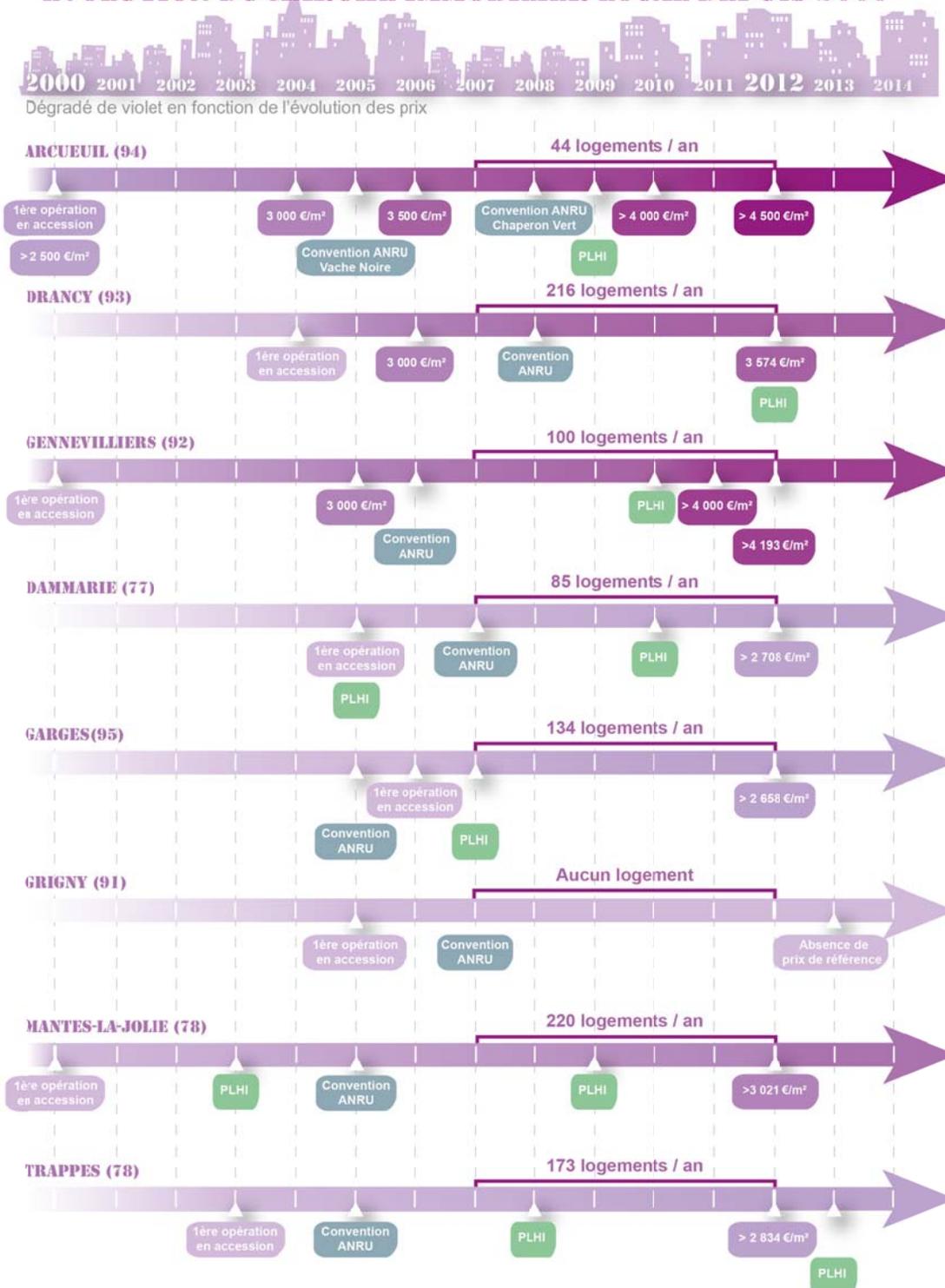
	Nombre de programmes	Prix de vente moyen en € hors taxe/m ² shab dans secteur TVA à 7 %	Prix de vente moyen en € hors taxe/m ² shab dans secteur TVA 19,6 %	Ecart des prix de vente entre secteur en TVA à 7 % et secteur en TVA à 19,6 %
Aubervilliers	4	3 800€	3 751€	49€/m ² de plus en secteur TVA Anru
La Courneuve	5	3 152€	Pas de programme	-
Epinay	3	3 398€	Pas de programme	-
L'île Saint-Denis	3	3 077€	3 057€	20€/m ² de plus en secteur TVA Anru
Pierrefitte	4	2 714€	2 850€	136€/m ² de moins en secteur TVA Anru
Saint-Denis	8	3 158€	3 395€	237€/m ² de moins en secteur TVA Anru
Stains	3	2 956€	Pas de programme	-

Source : Plaine Commune Développement, pour l'atelier capitalisation de l'ANRU du 19/11/2013

La faiblesse des écarts des prix de vente au m² dans et hors secteur en TVA Anru s'explique par la géographie sociale francilienne : les revenus des habitants des communes étudiées sont, dans la plupart des cas, modestes et se différencient finalement assez peu d'un quartier à l'autre. Lorsque l'ensemble de la commune est populaire, ce qui est le cas à Drancy, Garges, Gennevilliers, Trappes ou Grigny, il est logique que les prix de vente soient assez homogènes quel que soit le quartier. Mais ce constat montre aussi que l'exonération contribuerait à une augmentation de la marge de certains acteurs (les propriétaires fonciers ? les promoteurs ?), ces derniers renchérissant leurs prix de vente au m² dans les secteurs Anru sachant que l'augmentation sera compensée par la baisse de la TVA. Il y aurait donc bien, ponctuellement, des « effets d'aubaine ».

Cette hypothèse semble confirmée dans les trois communes (Drancy, Gennevilliers, Dammarie) où les franges en TVA réduite bénéficient d'avantages de localisation (proximité des transports, d'équipements et de services) sans être socialement stigmatisées.

ÉVOLUTION DU MARCHÉ IMMOBILIER LOCAL DEPUIS 2000



Lecture du schéma : À Arcueil, la première opération en accession durant la période étudiée a été commercialisée en 2000 à moins de 2 500€/m²HT. Le prix moyen du m² a dépassé le seuil des 3 000€ en 2004, celui des 4 000€ en 2010 et des 4 500€ en 2012. La convention Anru de la Vache noire a été signée en 2005, celle du Chaperon vert en 2008 et le PLHI en 2009. Entre 2007 et 2012, 44 logements en moyenne ont été commercialisés chaque année.

3.5. Comparaison entre les prix du neuf et de l'ancien

Les prix moyens des programmes neufs dans les 8 communes étudiées ont augmenté d'environ 3,2 % par an entre 2006 et 2012, soit une progression légèrement supérieure à ce qui pouvait être observé sur l'ensemble de la région Île-de-France (2,3 % par an). En parallèle, les prix des mutations dans l'ancien progressaient de manière plus significative : + 5,3 % annuellement sur les 8 communes étudiées (+ 4,8 % en Île-de-France).

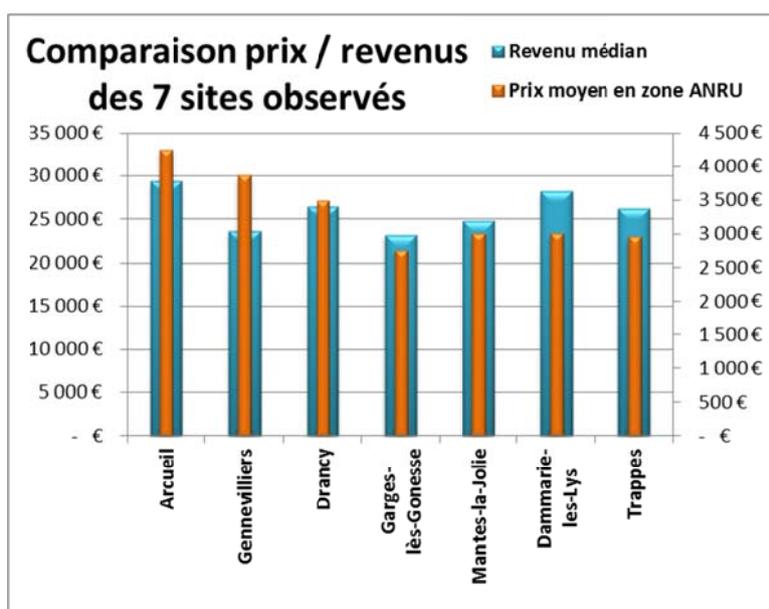
Le différentiel entre le neuf et l'ancien, hors TVA, s'est donc réduit sur la période, permettant aux programmes nouvellement mis sur le marché de gagner en compétitivité par rapport au marché local, avec une offre de qualité et de services supérieure aux biens vendus dans le parc existant.

En 2012, pour les 8 communes étudiées concernées par un projet de rénovation, les logements commercialisés dans des programmes neufs affichaient ainsi des prix hors TVA environ 40 % supérieurs aux niveaux observés dans le marché local de l'ancien, contre 60 % en début de période.

Si cet écart reste supérieur à ce qui peut être observé en moyenne dans la région (soit un surcoût du neuf d'environ 30 % par rapport à l'ancien), la possibilité d'avoir recours à la TVA réduite sur la majorité des programmes permet aux nouvelles opérations un positionnement concurrentiel relativement similaire à ce qui est observé ailleurs entre le neuf et l'ancien.

3.6. Adéquation de l'offre avec les capacités financières des ménages (simulation)

Compte tenu des prix de sortie des logements en accession et des caractéristiques socio-économiques des populations locales, les programmes immobiliers potentiellement éligibles à la TVA réduite se positionnent différemment selon les sites étudiés.



C'est à Arcueil, mais surtout à Gennevilliers, que les prix de sortie des opérations proposés sont les plus déconnectés de la structure par revenus des ménages résidant localement.

En reprenant les hypothèses précédentes permettant une simulation des capacités d'accession des ménages au regard de leurs revenus⁵⁶, dans ces deux communes, moins de 10 % des

⁵⁶ À partir des revenus fiscaux localisés des ménages (Source : Insee-DGFIP Revenus fiscaux localisés des ménages 2011), le budget d'acquisition potentiel des ménages franciliens a été calculé sur la base de plusieurs hypothèses : 10 % d'apport, complété d'un emprunt sur 25 ans au taux d'intérêt de 3,6 % (+ assurance à 0,36 %), avec une mensualité correspondant à 30 % du revenu mensuel des ménages et des frais de notaires s'élevant à 2,6 %.

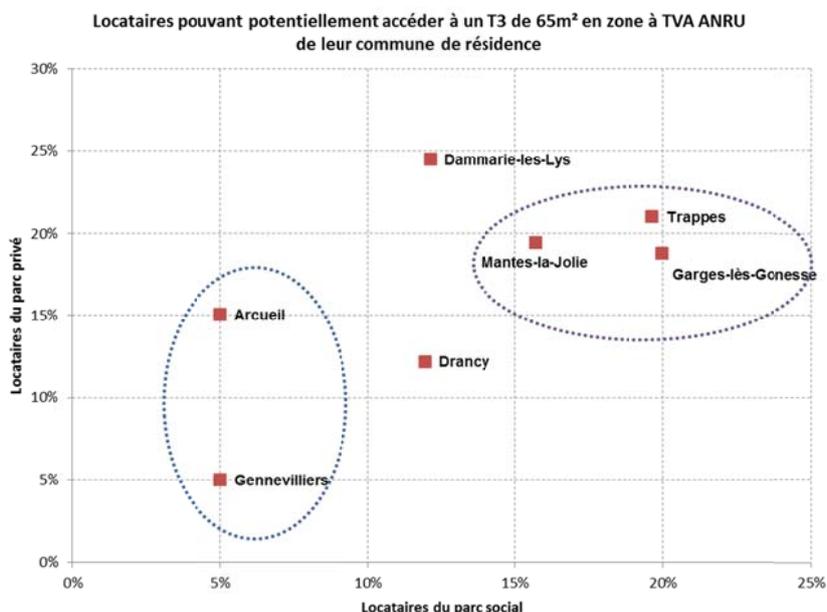
Les mêmes hypothèses ont été appliquées à l'ensemble des ménages. Cette simulation ne tient donc pas compte du patrimoine financier réel des ménages (et donc du niveau d'apport effectif), des situations familiales, professionnelles et d'endettement préalable influençant les conditions d'accès à l'emprunt bancaire. Elle ne tient également pas compte d'un recours potentiel au prêt à taux zéro. La distribution des revenus en décile ne permet pas de détailler les revenus des 10 % les plus aisés.

locataires seraient en mesure d'accéder à un T3 de 65m² en zone proposant la TVA réduite, aux prix moyens au m² proposés dans les opérations observées. Si Arcueil affiche les niveaux de prix les plus élevés des 7 sites ayant un marché actif, c'est aussi la commune où le revenu médian des ménages est le plus élevé. Elle dispose ainsi d'une clientèle potentielle de primo-accédants au sein notamment des locataires du parc privé. Ce n'est pas le cas à Gennevilliers, où les prix sont également parmi les plus élevés, à l'inverse, les niveaux de revenus se situent dans les plus faibles et où le parc locatif privé est peu présent. Malgré tout, ces deux communes se situent parmi celles où le marché était déjà dynamique avant la loi ENL. Leur positionnement en petite couronne les place ainsi dans un marché au rayonnement élargi, qui ne se limite pas aux frontières communales.

À Drancy les prix, bien que moins élevés qu'à Arcueil et Gennevilliers, restent supérieurs à ceux observés en grande couronne. Les revenus médians des ménages permettent à 12 % des locataires d'accéder potentiellement à un T3 de référence, tant pour les ménages issus du parc social que du parc privé, les revenus des locataires étant très homogènes entre les deux secteurs.

Garges-lès-Gonesse, qui affiche les prix les plus bas des 4 communes de petite couronne, dispose d'une clientèle locale de primo-accédants potentiellement importante. Elle rejoint la situation des sites de grande couronne, où entre 16 et 20 % des locataires sont concernés. Au sein de ces dernières communes, Dammarie-lès-Lys se démarque par son marché plus accessible que dans les autres sites pour les locataires du parc privé local.

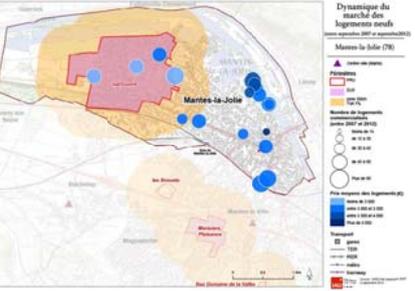
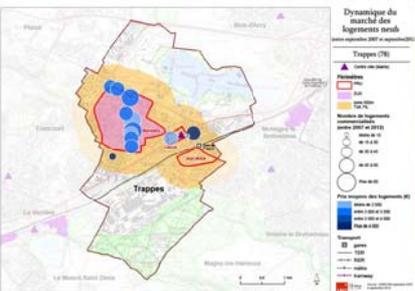
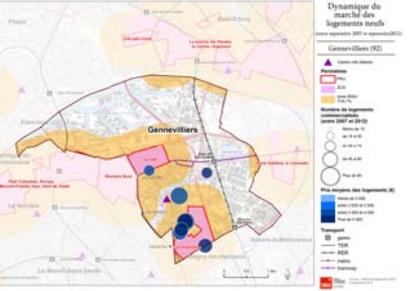
Ces quatre secteurs sont donc ceux où potentiellement l'offre de logements neufs proposés dans les zones bénéficiant de la TVA réduite serait à même de permettre aux locataires proches d'accéder à la propriété. Mais ce sont également des territoires où le marché du neuf en collectif peut se retrouver concurrencé par l'offre en maisons plus anciennes, et à des prix relativement attractifs.



3.7. Différentes stratégies d'utilisation de l'outil « TVA Anru »

La mobilisation de l'outil TVA Anru est différente d'une collectivité à l'autre. Le tableau ci-dessous illustre les stratégies mises en œuvre par trois des collectivités étudiées (Mantes, Trappes et Gennevilliers), choisies pour la diversité de leurs orientations. Leurs différences tiennent notamment à l'ampleur de la mobilisation de l'outil, à sa localisation (Zus, franges des 500 mètres, centre-ville), au prix de sortie du m². Mais l'usage de l'outil dépend aussi du projet de développement du quartier et de son articulation (ou pas) avec le projet global du territoire et avec le PRU. L'utilisation qui est faite de l'outil fiscal se comprend mieux au regard de la stratégie (ou de l'absence de stratégie) de la collectivité locale et de ses partenaires (État et Région notamment) en matière d'habitat et d'urbanisme.

Trois stratégies d'utilisation de l'outil « TVA Anru »

Mantes la Jolie (78)	Trappes (78)	Gennevilliers (92)
		
<p>Outil « TVA Anru » peu mobilisé dans le quartier et dans les 500 m</p> <p>Stratégie habitat privilégie la revalorisation du centre ancien et la Zac Bords de Seine</p>	<p>Outil TVA Anru mobilisé en cœur de quartier au service du PRU</p> <p>Stratégie habitat privilégie la diversification en cœur de quartier</p>	<p>Outil mobilisé dans une partie de la commune (PRU des Grésillons) où marché en cours de valorisation. Peu mobilisé dans le nord (Le Luth).</p> <p>Stratégie habitat privilégie le sud-est de la commune</p>
Implication des acteurs		
<p>Commune : portage politique fort</p> <p>Intercommunalité : portage fort (PLH 2009-2014, charte promoteur qui conditionne la participation financière</p> <p>Soutien de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'État (OIN), • la région, • le département <p>Forte maîtrise d'ouvrage publique</p>	<p>Commune : portage politique fort</p> <p>Intercommunalité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • PLH 2013-2017 (reconstitution à l'échelle CA) • foncier détenu par la CA • cahier des charges encadrant la programmation et les prix de vente 	<p>Commune : portage politique fort, PLH 2011-2016</p> <p>Absence d'intercommunalité</p>
Diversification de l'offre dans le quartier en rénovation urbaine		
<p>Importance des démolitions, reconstitution sur site a minima, baisse du taux LLS dans la Zus</p>	<p>Importance des démolitions, reconstruction dans la commune et la CA, baisse du taux de LLS (74 % en 2003, 60 % en 2013)</p>	<p>Démolitions importantes et reconstitution hors site dans la commune</p>
Conduite du projet de RU		
<p>Epamsa (aménageur)</p>	<p>Gip du GPV (culture d'aménageur)</p>	<p>Direction du GPV/ PRU</p>
Outils au service de la stratégie		
<p>GPV, Anru, Feder</p> <p>5 Zac, appel à projet et requalification centre ancien</p> <p>Fonds d'investissement public soutenu par l'État, le département et la CA pour relancer la production de logements</p>	<p>GPV, Anru</p> <p>Zac de l'Aérostate et Zac Montfort Thorez</p>	<p>GPV, Anru</p> <p>Une dizaine de Zac</p> <p>Sem de construction, relance de la coopérative « boucle nord » pour l'accession sociale, protocole de lutte contre l'habitat indigne</p>
Ecarts des prix au m2 dans la commune et par rapport aux communes voisines		
<p>Dans la commune : forts écarts Zus/ reste de la commune</p> <p>Proche de ceux des communes limitrophes</p>	<p>Dans la commune : peu d'écarts dans les prix de vente Zus/ reste de la commune</p> <p>Inférieurs à ceux des communes limitrophes</p>	<p>Dans la commune : écarts dans les prix de vente entre sud-est et nord-ouest de la commune</p> <p>Très inférieurs à ceux des communes limitrophes</p>

4. Les différentes phases des opérations d'accession

Ce chapitre décrit les principales étapes des opérations de logements neufs et les relations qui se nouent entre collectivités locales et promoteurs : les premiers contacts, le montage de l'opération, la commercialisation et l'accompagnement des habitants après leur installation. Il s'appuie principalement sur des données qualitatives (entretiens, observation de terrain, données bibliographiques et documentaires).

4.1. Premiers contacts entre collectivités locales et promoteurs

À partir de la crise immobilière de 2008-2009, ce sont généralement les promoteurs qui « démarchent » les collectivités locales. En effet, comme le soulignait l'étude de l'ORF (2011), en Île-de-France un des effets du PRU a été d'enclencher un processus de valorisation foncière, certes fragile et limité dans un premier temps, dans des quartiers jusqu'ici situés dans des marchés atones et dévalorisés et où le potentiel foncier n'était guère pris en compte. Ce processus s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs : le changement d'image du quartier généré par le PRU, l'opportunité de bénéficier d'une TVA réduite dans les périmètres Anru et les 500 mètres autour, la volonté conjointe des acteurs, opérateurs et collectivités locales de développer une offre nouvelle en accession dans ces quartiers, l'ingénierie financière de l'Anru qui, pour la première fois dans ce type de quartier, accorde une valeur au foncier.

Dans le contexte de crise immobilière de 2008, le dispositif de TVA Anru a joué un rôle contra-cyclique et conduit des promoteurs à chercher de nouveaux marchés et à s'investir dans les quartiers sur un nouveau segment de marché, celui des ménages modestes. Pour les collectivités locales, le lancement d'opération en accession représentait, en l'absence d'opérations réalisées par Foncière Logement, une opportunité pour diversifier l'offre de logements et accentuer le changement d'image du quartier et de la commune⁵⁷.

Dans les communes étudiées une cinquantaine d'opérateurs ont commercialisé des opérations en accession. Certains sont des « nationaux », dont Bouygues Immobilier (10 opérations), Kaufman et Broad (9 opérations), Nexity⁵⁸ (9 opérations), Icade (6), Nacarat (5), les Nouveaux Constructeurs (5), Promogim (4) et d'autres des « régionaux » de plus petite taille⁵⁹. Expansiel, filiale du bailleur social Valophis, a commercialisé 4 opérations.

Certaines des communes franciliennes ont pourtant des difficultés à intéresser et faire venir des opérateurs. C'est le cas de Grigny où une opération mixte programmée dans la ZAC centre-ville a été ajournée, faute d'investisseurs. C'est aussi le cas dans d'autres communes d'Île-de-France, par exemple les Mureaux où l'implantation des promoteurs est étroitement accompagnée et soutenue par la commune et le PRU.

Dans deux des communes étudiées, Mantes et Gennevilliers, l'arrivée des promoteurs a été antérieure à 2006. Elle ne peut donc s'expliquer par la conjonction de facteurs décrits précédemment. Elle s'explique plutôt par la mise en place précoce d'une politique foncière, d'aménagement et d'habitat par la collectivité locale et par la réussite, au moins relative et sur cet objectif précis, de cette politique. Dans ces communes, l'implication de la puissance publique « fait levier » et construit en amont les conditions de l'attractivité.

⁵⁷ Certaines communes, dont le marché commençait à décoller au milieu des années 2000 suite aux investissements dans le cadre du PRU et au début de changement d'image, ont pris de plein fouet la crise économique de 2008/2009. Elles ont connu quelques années difficiles avant un redémarrage du marché début 2010. C'est le cas de Dammarie (77) ou d'Orly (94).

⁵⁸ Nexity a orienté son activité vers les quartiers politiques de la ville avant la loi ENL de 2006. Il s'agit d'une orientation stratégique pour ce promoteur qui a fortement médiatisé ses 10 engagements pour favoriser l'accès au logement et répondre aux attentes de mixité sociale des élus locaux.

⁵⁹ Les logiques des opérateurs diffèrent, selon leur taille, leur aire de commercialisation (nationaux versus régionaux), leur positionnement institutionnel (promoteur privé versus coopératives et/ ou bailleurs sociaux), leur stratégie. Les généralistes (Kaufman et Broad par exemple) se distinguent de ceux qui sont spécialisés dans la primo-accession (Nexity par exemple).

4.2. Monter l'opération

Le montage de l'opération et les négociations et accords entre collectivités locales et promoteurs sont difficiles à analyser de façon précise, faute d'informations suffisantes tant du côté des élus que de celui des promoteurs.

À la différence du PRU qui s'inscrit dans une procédure encadrée et partenariale et fait appel à des compétences techniques que les communes ont eu le temps d'acquérir, le montage des opérations privées relève d'une procédure de gré à gré, de relations bilatérales entre un élu et un opérateur. La plupart des collectivités étudiées n'avaient pas d'expérience de travail avec les opérateurs du privé puisqu'il n'y avait pas eu, depuis des années, de construction de logements en accession. De plus il s'agit souvent de communes de taille intermédiaire (entre 20 000 et 65 000 habitants), dont les ressources financières et en ingénierie sont limitées (sauf pour la conduite des PRU qui a bénéficié de financements importants dans le cadre de la convention). L'importance des enjeux en termes d'image, de diversification de l'offre et de peuplement contraste avec la faiblesse de l'expertise mobilisée sur ce dossier, au moins dans les premières années.

Cette situation explique le manque fréquent d'articulation et de cohérence entre les volets rénovation urbaine et accession à la propriété. La mise en cohérence, lorsqu'elle existe, est portée par les élus, en général le maire, et s'appuie sur le projet politique du territoire. Elle s'appuie aussi sur la mise en place d'outils d'observation locaux : « On construit des observatoires pour être à même de mieux négocier avec les opérateurs de l'accession » (élu). Elle n'est pas liée à la couleur politique de la municipalité.

Dans les opérations de logements neufs bénéficiant de la TVA Anru, le montage de l'opération se fait par le mécanisme du « compte à rebours du promoteur », le foncier étant souvent la variable d'ajustement. Un montage rigoureux est d'autant plus important que les accédants ont des ressources limitées et accèdent souvent « à l'euro près »⁶⁰.

Mais les conditions concrètes du montage varient selon l'implication de la collectivité locale. Deux situations types peuvent être, de façon schématique, identifiées.

- La collectivité joue un rôle limité et intervient principalement sur le plan réglementaire (*via* la délivrance du permis de construire et la conformité au Plu). Dans ce cas l'opération est généralement localisée hors Zus et il n'y a pas d'aide de la collectivité⁶¹.
- La collectivité joue un rôle majeur et met en place une politique foncière (minoration de la charge foncière) et de prix maîtrisés (limitation des prix au m²). Elle s'engage dans un processus de négociations « formalisées » ou « par tâtonnement »⁶². Pour la collectivité, l'objectif est de permettre aux ménages de la commune d'accéder à un logement sur place (principe de préférence communale) et de favoriser l'installation de ménages de catégories intermédiaires. L'accession à prix maîtrisé permet localement de « fluidifier » les trajectoires résidentielles et de libérer du logement social.

Dans les marchés locaux tendus et chers comme ceux d'Île-de-France, les collectivités mobilisent généralement des outils diversifiés et inscrivent, dans l'appel à projet promoteurs, dans les cahiers des charges et/ou dans les chartes de l'habitat, des éléments de programme et les conditions de l'échange entre les parties : mixité sociale à l'îlot (par exemple *via* la Vefa), typologie de logements, quota maximal d'investisseurs, indications sur les ressources des ménages, prix de vente au m², montant de la charge foncière...

En Île-de-France le phénomène des chartes d'habitat aurait émergé dans les années 2000, souvent dans des communes de l'ancienne banlieue rouge (Nanterre, Ivry, Villejuif, Saint-Ouen,

60 ORF, 2011, *op. cit.*

61 D'après G. Dupuy (2010), ce cas de figure serait de moins en moins fréquent en raison du poids croissant des « clauses non écrites » émanant de l'autorité publique. « En pratique, dans la plupart des communes urbaines, cette délivrance (du permis de construire), pour les projets dépassant une certaine importance, à des tractations multiples tendant à rendre discrétionnaire -c'est à dire stratégique - la délivrance du permis de construire par la collectivité locale ».

62 G. Dupuy, *op. cit.*, 2010.

Saint-Denis, Pantin...) ⁶³. La pratique de ces collectivités dites planificatrices s'est ensuite diffusée, y compris dans certaines intercommunalités (voir tableau). Mais l'efficacité de ces chartes est contestée ⁶⁴. Il leur est reproché d'avoir un statut juridique incertain ⁶⁵ et de reposer sur une approche *économiquement rudimentaire*. Le modèle du quota de logements à prix maîtrisés imposé dans les opérations neuves serait *court termiste* et n'aurait pas d'effet sur les déterminants réels des prix immobiliers. En marché tendu une limite de ce type d'outil est que les logements à prix maîtrisé sont rares et que leur nombre est insuffisant pour peser sur les dynamiques du marché. Pour être efficace une politique d'accession à prix maîtrisé doit non seulement être maîtrisée par les collectivités, c'est-à-dire raisonnée sur l'ensemble de la chaîne, être accompagnée de mécanismes de péréquation, mais aussi être menée à une échelle suffisamment large pour peser quantitativement.

Il faut donc considérer ces chartes non comme des outils de cadrage juridique mais plutôt comme des supports de négociation. En effet un promoteur qui ne respecterait pas la convention pourrait se voir refuser le permis de construire lors d'une prochaine opération, argument qui est en général convaincant...

⁶³ D'après G. Dupuy, ce territoire est politiquement très émiétté, composé de communes de petite taille, peu engagées dans des intercommunalités, assises sur des potentiels fonciers importants. Hors marché au début des années 1990. Ces communes ont été propulsées dans le marché dans les années 2000.

⁶⁴ Guilhem Dupuy, « Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique », ANIL, Habitat, Actualité, février 2010 et Métropolitiques, 03/10/2010.

⁶⁵ G. Dupuy, op. cit.

Deux exemples de chartes de l'habitat en Île-de-France

	Objectifs stratégiques	Mise en œuvre : outils et indicateurs
<p>CA Mantennes-Yvelines (78): « Charte principale d'information des promoteurs privés et sociaux » (2013)</p>	<p>Développer une offre nouvelle équilibrée et diversifiée sur le territoire</p> <p>Promouvoir une offre en accession à la propriété à prix maîtrisé</p> <p>Intégrer des exigences de développement durable</p> <p>Garantir une qualité urbaine et architecturale</p> <p>Renforcer les échanges d'informations</p>	<p>Le PLH élaboré par la CA et ses objectifs de production de logement (typologie, diversification des statuts d'occupation, conditions de ressources)</p> <p>Les PLU des communes qui déclineront territorialement les objectifs du PLH et s'appuieront sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> les secteurs de mixité sociale⁶⁶, les emplacements réservés pour le logement, l'accession sociale. <p>Aides financières pour l'accession sociale de la CAMY</p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> au moins 30 % de logements à prix minoré dans toute opération > 25 logements réservés à des primo-accédants sous conditions de ressources (inférieure au PSLA, soit par ex. pour un T3 à 19,6 % : 3 000€/m² et pour un T3 à 7 % : 2 650€/m²). <p>Forte implication de la CA qui demande à être consultée en amont et contrôle l'adéquation des opérations avec sa stratégie.</p>
<p>Convention de la CA de Plaine Commune (93)</p>	<p>Garantir des prix de sortie raisonnables (en deçà du marché)</p> <p>Garantir des références foncières basses</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le PLH et ses objectifs de production de logements par typologies : 40 % de logement social, 10 % d'accession sociale, 50 % d'accession libre La Convention Qualité Constructions Neuves qui plafonne le montant des charges foncières pour le logement en accession libre (entre 350 et 450€/m² de Shon, montants minorés par rapport à ce que le marché permettrait de proposer), en contrepartie des deux objectifs stratégiques précités. <p>7 prescriptions, dont un prix du foncier défini pour maîtriser les coûts</p>

4.3. Commercialiser les logements

Un ratio de pré-commercialisation élevé est demandé aujourd'hui par les organismes bancaires aux promoteurs avant de leur accorder la garantie financière d'achèvement obligatoire à la signature de l'acte de vente avec le particulier. Les travaux ne démarrent que lorsque la moitié environ des logements a été commercialisée⁶⁷.

Une partie des opérations ne passe pas le stade de la pré-commercialisation, une petite dizaine au total dans les sites étudiés. La pré-commercialisation peut être suspendue puis relancée au bout de quelques mois ou années, éventuellement par un autre promoteur ou commercialisateur, lorsque la période est plus favorable. Des ajustements sont alors réalisés : baisse du prix au m²,

⁶⁶ La loi Mle du 28/03/2009 précise que les Plu peuvent « délimiter dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale », ce qui donnerait une base légale aux quotas de prix maîtrisés en accession. La contrainte est parfois écrite, souvent orale et elle s'adosse généralement à une série de dispositifs légaux, réglementaires et/ou opérationnels (Pass-Foncier, PSLA, Anru, Zac), G. Dupuy, op. cit.

⁶⁷ Sogeprom affiche le seuil de 30 % de pré-commercialisation pour démarrer les travaux, Nexity celui de 40 %, d'autres celui de 50 % voire 60 %, selon les exigences des organismes bancaires.

diminution du nombre de logements, changement de cible de commercialisation... Selon plusieurs témoignages, ces échecs seraient dus en partie à un manque de professionnalisme des promoteurs (étude de marché insuffisante, prix trop élevés, erreurs dans la communication et le ciblage des ménages...). Le contexte économique et la localisation jouent bien sûr un rôle important : à Aubervilliers par exemple, une opération d'Icade a été presque entièrement commercialisée en un week-end !

Collectivités locales et opérateurs s'accordent sur l'importance d'une commercialisation professionnelle et adaptée aux quartiers en rénovation urbaine. Plusieurs chefs de projet souhaiteraient une communication promoteur plus « territorialisée », mieux articulée avec la collectivité et valorisant les atouts et le devenir du quartier, (par exemple en termes de services, d'équipements...). Dans les sites difficiles, une communication conjointe promoteurs / collectivité, par exemple *via* la maison du projet ou l'ouverture d'un village promoteurs (maquette, présentation en 3D, forum urbain...), est tout à fait utile. « Le marché n'est pas venu tout seul, il est venu suite aux changements urbains générés par le PRU mais aussi grâce au *lobbying territorial* qui a rendu visible les évolutions du quartier. Le Gip a mis en place une démarche de communication, a travaillé avec les promoteurs sur la communication, le phasage, regroupé les bulles de vente... » (Trappes).

Certains promoteurs, les plus investis dans les quartiers comme Bouygues ou Nexity mais aussi certains promoteurs locaux, ont développé des savoir-faire en matière de commercialisation. « Nexity a un mode spécifique de commercialisation dans les quartiers Anru : nous installons une bulle de vente, travaillons étroitement avec les élus et les réseaux locaux (chef de projet, associations, bailleurs sociaux...) » (Nexity). Bouygues a fortement augmenté la part de budget consacrée à la commercialisation dans les quartiers en rénovation. À Dammarie, un promoteur local a fait le choix d'une « vente assise » sur place, réalisée par un vendeur unique connaissant le terrain et pouvant « vendre » l'opération en connaissance de cause.

Des clauses de commercialisation sont généralement définies en amont de l'opération par les collectivités qui mettent en place une politique de « prix maîtrisés » (Arcueil et Gennevilliers par exemple mais aussi Pantin, Montreuil ou Ivry en petite couronne francilienne). L'objectif est de limiter la part d'investisseurs et de favoriser l'accession des locataires de la commune, en priorité ceux du logement social (d'où l'envoi de courrier nominatif, l'instauration de journées réservées pour les habitants, en un mot une commercialisation « ciblée » sur les habitants de la commune...). En cas d'opération d'accession sociale, les locataires du logement social sont une cible privilégiée et l'opérateur s'appuie sur ses fichiers locataires.

Dans les sites qui restent stigmatisés et hors marché, les modalités pour faciliter l'arrivée des promoteurs sont généralement les suivantes : installation d'un village de vente avec plusieurs bulles de promoteurs pour valoriser les évolutions du quartier, un travail de pédagogie auprès des habitants et des futurs accédants, mais aussi, dans certains sites, une meilleure gestion des problèmes de sécurité et de vandalisme. Dans ces sites, conviction et pédagogie doivent être importantes pour dépasser les réticences des habitants par rapport à l'accession....

4.4. Accompagner les habitants

La collectivité locale a souvent pour objectif d'accueillir et d'accompagner les nouveaux habitants, selon différentes modalités et dans différents objectifs.

- Pour les aider à gérer leur budget et faire face à leurs nouvelles charges financières et aux obligations du statut de copropriétaire, plusieurs dispositifs sont mis en place : sensibilisation à la gestion des charges, au statut de copropriétaire (droits et devoirs), au suivi individuel des ménages... La ville de Trappes a conventionné avec l'Adil pour la mise en place d'un accompagnement des primo-accédants (cofinancement du Conseil général, inscription dans la charte de cession ville / promoteur).
- Pour favoriser leur intégration dans le quartier et la ville, leur utilisation des services et équipements, leur sentiment d'appartenance au territoire, plusieurs dispositifs sont mis en place : à Arcueil, rôle de la Maison du projet qui diffuse une information ciblée sur cette catégorie d'habitants, les associe à l'élaboration du projet, les invite à un petit

déjeuner convivial, à la fête de quartier. Les initiatives sont nombreuses : les centres sociaux pouvant par exemple jouer un rôle actif.

- Pour anticiper sur d'éventuelles dérives, plusieurs collectivités mettent en place des outils d'observation des copropriétés récentes, par exemple les intercommunalités du Mantois et de Saint-Quentin-en-Yvelines.

L'accompagnement des locataires est aussi un enjeu pour les opérateurs sociaux.

5. Les fragilités du système

En 2011, le rapport de l'ORF soulignait l'intérêt de l'apparition d'une offre de logements en accession à « prix maîtrisé » dans et autour des quartiers en rénovation urbaine et le fait que l'outil « TVA Anru » avait incontestablement été le moteur de cette dynamique. L'étude 2014 de l'IAU îdF confirme cette analyse. Le rapport de 2011 se gardait pourtant de conclure que « ce phénomène serait le signe d'une revalorisation foncière tant il apparaît : ponctuel dans l'espace, lié à une conjoncture particulière, inégal selon les situations urbaines »⁶⁸.

Trois ans après, le processus de revalorisation foncière est confirmé dans quelques-uns des territoires étudiés : à Arcueil, à Gennevilliers dans la partie sud-est de la commune, dans certains secteurs de Drancy. Ailleurs, le processus reste fragile même si la production s'est développée et si de nouveaux ménages se sont installés dans les quartiers.

Les facteurs de fragilité pointés dans le rapport de 2011 restent à l'œuvre début 2014 et se sont même amplifiés. La conjoncture économique globale s'est fragilisée avec un fort impact dans les quartiers, des incertitudes pèsent sur le devenir et les marges de manœuvre des collectivités locales et sur la pérennité des actions de l'État.

Le tableau ci-dessous liste les principaux facteurs de fragilité identifiés en 2014 et rappellent ceux identifiés en 2011 dans l'étude de l'ORF (*les facteurs repris de l'étude de 2011 sont en italique*).

68 p. 36.

Les fragilités du système

La conjoncture socio-économique globale

Risque d'un appauvrissement des ménages accédants sous l'effet de la crise économique et sociale qui touche particulièrement les Zus mais aussi de grands territoires franciliens qui accueillent les populations pauvres et de nombreux migrants (la Seine-Saint-Denis, l'est du Val-d'Oise⁶⁹...)

Risques liés à la conjoncture globale :

- Incapacité des dispositifs publics à solvabiliser les acquéreurs potentiels
- Incapacité des ménages accédants à faire face à leurs charges de copropriété, à leurs crédits...
- Dégradations des copropriétés
- Dévalorisation des biens immobiliers.

L'impact de la montée des prix fonciers et immobiliers

La valorisation du foncier liée aux facteurs décrits dans ce rapport conduit à une augmentation des prix immobiliers déconnectés des possibilités économiques des ménages.

D'où un décalage entre la cible de l'action publique – les ménages modestes – et la réalité socio-économique des ménages accédants qui n'appartiennent clairement pas aux déciles de revenus les plus modestes. L'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier explique ce décalage. L'accession des ménages modestes devient de plus en plus difficile en zone centrale de l'agglomération.

Les incertitudes sur la marge de manœuvre des collectivités

Pérenniser les investissements réalisés dans le cadre du PRU, faire fonctionner des services de qualité, entretenir les équipements et les espaces publics, qui sont des enjeux essentiels pour l'après PRU. Cela suppose des moyens en fonctionnement des collectivités et des modalités d'intervention adaptées, en partenariat avec l'ensemble des acteurs du territoire (bailleurs sociaux, services de l'État, Conseil général, Conseil régional...).

Or, des doutes subsistent sur la capacité des collectivités à faire face à ces exigences.

- Quelles ressources financières et fiscales des communes franciliennes pour accompagner le PRU : gestion urbaine, qualité des équipements et services publics... ?
- Quelle possibilité pour ces communes de se raccrocher à la dynamique métropolitaine ?
- Quelles possibilités pour les communes de lutter contre les effets ségrégatifs qui peuvent se renforcer du fait d'un développement différentiel de leurs quartiers ?

Les incertitudes sur l'avenir et les discontinuités dans l'action de l'État

« La transformation des quartiers exige des efforts publics amplifiés et sur la longue durée, bien au-delà de l'échéance du PNRU ».

Or dans un contexte de restrictions budgétaires, risques de :

- Réduction des crédits de la politique de la ville
- Réduction du « droit commun » en général et de la mobilisation du droit commun dans les quartiers en particulier (logement, transports, éducatif, emploi, insertion, social, culture...)

La loi Ville et Cohésion (21/02/2014) annonce un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPRU) pour 2014-2024 et affecte 5Mds€ à l'Anru pour sa réalisation. Ce dispositif indique un maintien de l'effort public en faveur des quartiers. Mais des questions subsistent :

- Quels seront les territoires concernés (la liste sera connue à l'automne 2014 mais l'objectif de diminuer le nombre de quartiers en politique de la ville par deux est affiché) ? Quels projets pour les quartiers non couverts par le dispositif et quel suivi des quartiers qui sortent du dispositif ?
- Quelles garanties en termes de financements ?
- Y aura-t-il continuité du dispositif de TVA Anru en accompagnement de ce NPRU ?

Une réforme institutionnelle et des priorités régionales nouvelles : risque ou chance ?

Dans un contexte d'évolution constante des politiques publiques, comment donner une cohérence au projet global de territoire ?

69 M. Sagot, Géographie sociale et habitat en Île-de-France. Evolution 2001/2011, IAU-îdF, septembre 2013

La situation est particulièrement incertaine en Île-de-France, suite au vote de la loi Maptam (27/01/2014) :

- Quel fonctionnement de la Métropole du Grand Paris et quel rôle des conseils de territoire qui seront en charge de la politique de la ville ?
- Risque de blocage de la mise en œuvre concrète des projets dans un contexte de fort bouleversement institutionnel

6. Pistes d'études et d'actions

Les pistes d'études et d'actions listées dans le rapport de l'ORF (2011) restent, pour l'essentiel, d'actualité. Les principales d'entre elles sont rappelées ci-dessous en italique et complétées par des pistes d'actions nouvelles insérées dans le tableau. Trois nouvelles propositions sont plus particulièrement développées :

- sur l'observation locale ;
- sur la mise en place d'outils pour accompagner l'accession sociale sécurisée au profit des publics à faibles ressources ;
- sur l'anticipation par rapport au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

6.1. Synthèse des pistes

Améliorer la connaissance des territoires et de l'impact des politiques
<i>Evaluer les qualités urbaines du tissu environnant les PRU (secteur des 500 et/ou 300 mètres)</i>
<i>Se donner les moyens d'une connaissance fine des potentialités foncières du tissu environnant :</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>S'appuyer sur l'Epifif</i> • <i>Recourir :</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>aux agences d'urbanisme</i> ○ <i>à l'observatoire de la rénovation urbaine (ORU)</i>
<i>Evaluer l'impact économique de la TVA réduite :</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>sur le marché régional</i> • <i>sur le marché local</i>
À l'échelle locale, améliorer la connaissance des dysfonctionnements du parc privé et mettre en place une intervention programmée par l'intercommunalité (voir 6.2) :
<ul style="list-style-type: none"> • Monter des observatoires sur les copropriétés récentes pour agir rapidement : <ul style="list-style-type: none"> ○ profil des accédants à partir de Filocom par exemple ; ○ évolution des transactions et de la copropriété à partir des déclarations d'intention d'aliéner (DIA). • Mettre en place un cadre d'action partenarial efficient • Doter l'intercommunalité (ou à défaut la commune) d'un outil de prévention et de suivi du parc existant
Agir globalement sur les spécificités « négatives » des quartiers
<i>Développer une vision prospective et stratégique sur le devenir du quartier (à 15 ans)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Raisonnement en termes d'intégration du quartier à son environnement (aux différentes échelles)</i>
<i>Construire la stratégie foncière de façon prospective et en fonction du projet de développement local</i>
<i>Utiliser le dispositif de TVA Anru au service de la politique de l'habitat, l'inscrire dans le PLH et le SCoT</i>
<i>Favoriser l'élaboration de projets de développement pour donner de la cohérence à la dynamique engagée</i>
<i>Porter l'idée de densification et de diversification de l'offre et développer des liens avec :</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>les gares et nœuds de transports,</i>

<ul style="list-style-type: none"> • les pôles d'emploi, • les centralités (équipements et services...)
<i>Investir dans la gestion du quartier et se donner les moyens d'un suivi rapproché</i>
Soutenir les facteurs directs de production et de valorisation du foncier
<i>Maintenir et adapter les mesures fiscales incitatives</i>
Pour le PRU 1, proroger la TVA réduite au-delà de la date butoir en ciblant l'exonération fiscale sur le cœur de quartier.
Dans le NPRU, définir plus finement le champ d'application de la TVA Anru : <ul style="list-style-type: none"> • en partenariat entre l'État et les collectivités concernées, • en tenant compte des caractéristiques de chaque territoire, • en prenant mieux en compte les secteurs de densification potentielle, par exemple mettre en place des périmètres découpés ou multi-sites (sortir d'une logique de zonage standardisée et faire du « sur mesure »). Par exemple, intégrer la gare dans l'extension même si elle est à plus de 300 mètres <ul style="list-style-type: none"> ○ références : démarche des ABF pour les secteurs de sauvegarde ou démarche de CDOR des Yvelines
<i>Dans les zones tendues, renforcer les mesures anti-spéculatives</i>
Garantir la sécurisation des accédants modestes : <ul style="list-style-type: none"> • en renforçant l'intervention des opérateurs HLM pour produire de l'accession sociale • en négociant avec les promoteurs privés des modalités de sécurisation renforcées
<i>Si plus-value foncière, la « capter » au bénéfice du projet de développement et de mixité</i>

6.2. À l'échelle locale, améliorer la connaissance des marchés, anticiper l'impact sur les équipements et prévenir les dysfonctionnements

Des outils d'observation efficaces peuvent être mis en place au niveau local⁷⁰.

D'une part, le suivi du dispositif peut être intégré aux observatoires locaux, dont l'élaboration est obligatoire dans le cadre de la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat. L'analyse fine des programmes proposés sur le territoire et les relations privilégiées pouvant être construites avec les promoteurs *via* ce dispositif d'observation peuvent permettre à l'échelle d'une commune ou d'une intercommunalité une remontée d'informations de qualité sur le profil des opérations et des accédants (*via* les bulles de vente notamment).

D'autre part, sur le suivi des copropriétés et l'anticipation des difficultés qu'elles peuvent rencontrer, un certain nombre de territoires réfléchissent à la mise en place d'un observatoire des copropriétés récentes. Si la vigilance était auparavant focalisée sur les copropriétés anciennes, elle l'est maintenant sur les nouvelles opérations, afin de passer d'une intervention curative à un accompagnement préventif. Des éléments de connaissance sur les reventes peuvent être collectés *via* le suivi des déclarations d'intention d'aliéner, par exemple, afin d'identifier notamment les copropriétés au taux de rotation important. Si cette démarche nécessitait jusqu'alors l'application d'un droit de préemption urbain renforcé sur la commune, afin que les immeubles achevés depuis moins de 10 ans soient concernés, la loi Alur ouvre désormais la préemption aux immeubles achevés depuis plus de 4 ans.

6.3. Mettre en place des outils pour accompagner l'accession sociale sécurisée auprès des publics à faibles ressources

Si l'accession des ménages modestes constitue le cœur de cible d'un certain nombre de politiques mises en œuvre depuis le début des années 2000, de nombreux territoires restent marqués par les difficultés qu'ont pu connaître les accédants des années 1980, déstabilisés par

⁷⁰ Il est en revanche plus complexe de monter des dispositifs à l'échelle nationale ou régionale permettant une remontée d'informations de qualité sur les opérations d'accession réalisées dans les quartiers en rénovation urbaine et leurs zones limitrophes.

la brutalité de la désinflation, notamment ceux ayant bénéficié du prêt d'accèsion à la propriété (PAP) basé sur une progressivité des mensualités.

Aujourd'hui, les quartiers les plus fragilisés sont souvent ceux où les copropriétés dégradées dominent, car l'action publique y intervient en dernier recours. Un nombre important de copropriétés dégradées sont occupées par des propriétaires modestes qui ne peuvent pas faire face aux dépenses d'entretien et de mise aux normes. Beaucoup de ces copropriétés n'ont pas fait l'objet de travaux depuis de nombreuses années, voire depuis leur construction. Or toute opération d'accèsion s'inscrit dans la durée et comporte un risque, surtout pour les familles modestes dont les marges de manœuvre sont étroites.

Bien que le dispositif de TVA réduite en zone Anru introduise un prix plafond pour les opérations d'accèsion, en Île-de-France, les projets de primo-accession sont en grande majorité réalisés aux capacités maximales d'emprunt des ménages. L'investissement complet de l'épargne des ménages dans l'acquisition, voire l'achat sans apport quand celui-ci est constitué par le prêt à taux zéro, induisent une grande fragilité des accédants face à tout aléa.

Or la gestion des charges provisionnelles dans le neuf peut parfois induire à 2 ou 3 ans des révisions imprévues (notamment dans le cadre de bâtiments à basse consommation quand les usages des occupants ne correspondent pas à ceux anticipés pour une bonne maîtrise des dépenses énergétiques). Et le contexte économique peut exposer tout ménage aux accidents de parcours professionnels. Le recours au crédit à la consommation, très coûteux, ou la survenue d'impayés sont autant d'éléments de fragilisation possible de l'ensemble de la copropriété.

C'est pourquoi nombre de collectivités restent encore très frileuses à l'idée de développer l'accèsion sociale sur leur territoire. Celle-ci nécessite un accompagnement spécifique auprès des publics à faibles ressources, ce qui n'est aujourd'hui pas prévu dans le cadre du dispositif fiscal en zone Anru.

À titre préventif, deux types d'outils peuvent ainsi sécuriser les ménages accédants et les copropriétés nouvellement créées.

La mise en place d'une intermédiation financière à vocation sociale, en amont du projet d'accèsion est un premier outil

La préparation des projets et le conseil aux accédants modestes en zone Anru doivent s'accompagner d'un effort particulier de prévention des risques. Ceux-ci pourraient ainsi être systématiquement accompagnés par un opérateur spécialisé pour prodiguer des conseils neutres et gratuits.

Il existe déjà un certain nombre de structures assurant cette mission. Le réseau de l'agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) et des agences départementales pour l'information sur le logement (Adil) assurent d'ores et déjà, dans une majorité de départements, un conseil préventif aux accédants. La mission des Adil est d'informer gratuitement les usagers de leurs droits et obligations des solutions de logement qui leur sont adaptées et de l'état du marché local et de leur permettre ainsi de faire un choix éclairé et de prendre en charge leur projet.

La loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006, qui encourageait et remaniait l'accèsion sociale à la propriété, ouvrait la possibilité aux communes qui le souhaitaient de créer un guichet unique consacré à l'accèsion sociale à la propriété. Ce guichet unique visait à renseigner le public sur l'ensemble des dispositifs existants et des outils mobilisables. Peu de créations ont eu lieu. Sur les communes concernées par un projet de rénovation urbaine, réintroduire la mise en place de cellule équivalente pourrait permettre de pallier l'ouverture du dispositif de TVA réduite à toute opération montée sur le périmètre concerné, sans connexion préalable avec les politiques de l'habitat mises en œuvre localement.

Une intervention systématisée, *via* un guichet unique ou une consultation en Adil, pourrait ainsi être réalisée pour les primo-accédants à des programmes bénéficiant d'une TVA réduite. L'aiguillage vers ces dispositifs d'accompagnement préventifs pourrait être ainsi imposé aux bulles de vente pour tout ménage dont les ressources correspondent aux plafonds du PSLA.

La création de « syndicats sociaux », en aval, sur les premières années de gestion des programmes neufs est un second outil

Afin de minimiser les risques de défaillance des propriétaires accédants dans la gestion des charges collectives, la création de « syndicats sociaux » pourrait permettre d'accompagner les ménages dans l'apprentissage des droits et devoirs qui leur incombent et dans l'anticipation des frais de copropriété, rarement intégrés dans le montage financier du projet d'accession.

Cette perspective émerge depuis quelques années dans les réflexions politiques sur l'accession à la propriété. Dans le cadre du redressement des copropriétés dégradées, la loi de programmation pour la cohésion sociale (PCS) de 2005 renforce le rôle des bailleurs sociaux en les dotant de nouvelles compétences. Ils peuvent intervenir, après accord du maire de la commune concernée, en qualité de syndicats de copropriété et d'administrateurs de biens des logements situés dans le périmètre d'une Opah, ou comme prestataires de services pour le compte des syndicats des copropriétaires d'immeubles faisant l'objet de plans de sauvegarde ou d'opération programmée d'amélioration de l'habitat.

Le développement de l'accession sociale sécurisée par les organismes HLM, *via* la vente de logements existants ou *via* des programmes de location accession, amène les bailleurs sociaux à assumer de fait la fonction de syndic.

Institution obligatoire, dont l'organisation est prévue dans le règlement de copropriété ou laissée à l'appréciation de chaque syndicat, le conseil syndical est composé de copropriétaires élus par l'assemblée pour 3 ans. Pour les immeubles neufs, le promoteur anticipe cette obligation et prévoit un syndic provisoire qui va avoir pour mission principale de convoquer la première assemblée générale pour faire ratifier son mandat. Le recours à un syndic social, dès lors que des accédants sur le programme bénéficient d'aides conditionnées à des plafonds de ressources, pourrait minimiser les risques liés à l'accession sociale, au moins sur les 3 premières années.

Il serait intéressant que ces syndicats sociaux bénéficient des mêmes adaptations de gestion dont bénéficient les syndicats HLM dans le cadre de ventes de leurs logements dans le parc existant avec création de copropriété. Les syndicats HLM peuvent ainsi prévoir des appels de fonds mensuels (ils sont trimestriels dans les copropriétés « classiques »), afin de réduire les à-coups de trésorerie dans les budgets des ménages. Ils ont également l'obligation de constituer des avances pour travaux futurs. Récemment, la loi Alur⁷¹ a élargi cette obligation, qui ne concernait que les copropriétés composées à la fois de logements sociaux et de logements privés, à toute copropriété de plus de cinq ans. Il serait intéressant que cette disposition soit encore élargie aux copropriétés récentes dont tout ou une partie des acquéreurs a bénéficié d'un dispositif d'aide à l'accession intégrant un plafonnement des ressources.

Par ailleurs, dans le cadre des copropriétés dégradées ou fragiles, la qualité du traitement des défaillances des accédants revêt une importance essentielle. Pour être efficace, l'accompagnement des ménages défaillants dans le paiement de leurs charges doit intervenir avant que le retard n'atteigne trois mensualités : pour réduire l'endettement d'une part et pour trouver des solutions en amont, curatives des premiers impayés mais également préventives. Or cet accompagnement ne fait pas partie des missions classiques des syndicats privés, ni de leur savoir-faire. Cette compétence est par contre inhérente à l'activité des bailleurs sociaux dans le cadre de leur gestion locative.

6.4. Anticiper sur le NPNRU

Les quartiers du NPRU dont le lancement a été annoncé dans la loi Ville et Cohésion du 21/02/2014 seront ceux qui concentrent les dysfonctionnements urbains. Moins nombreux que dans le PRU1, ils seront inclus dans les territoires des contrats de ville 2014-2020. La liste définitive de ces quartiers sera connue à l'automne 2014 et l'année 2015 sera l'année de signature des protocoles de préfiguration entre l'État, les collectivités locales et les partenaires du projet, l'objectif étant principalement de définir les études à mener pour construire le projet de

⁷¹ Loi du 23 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

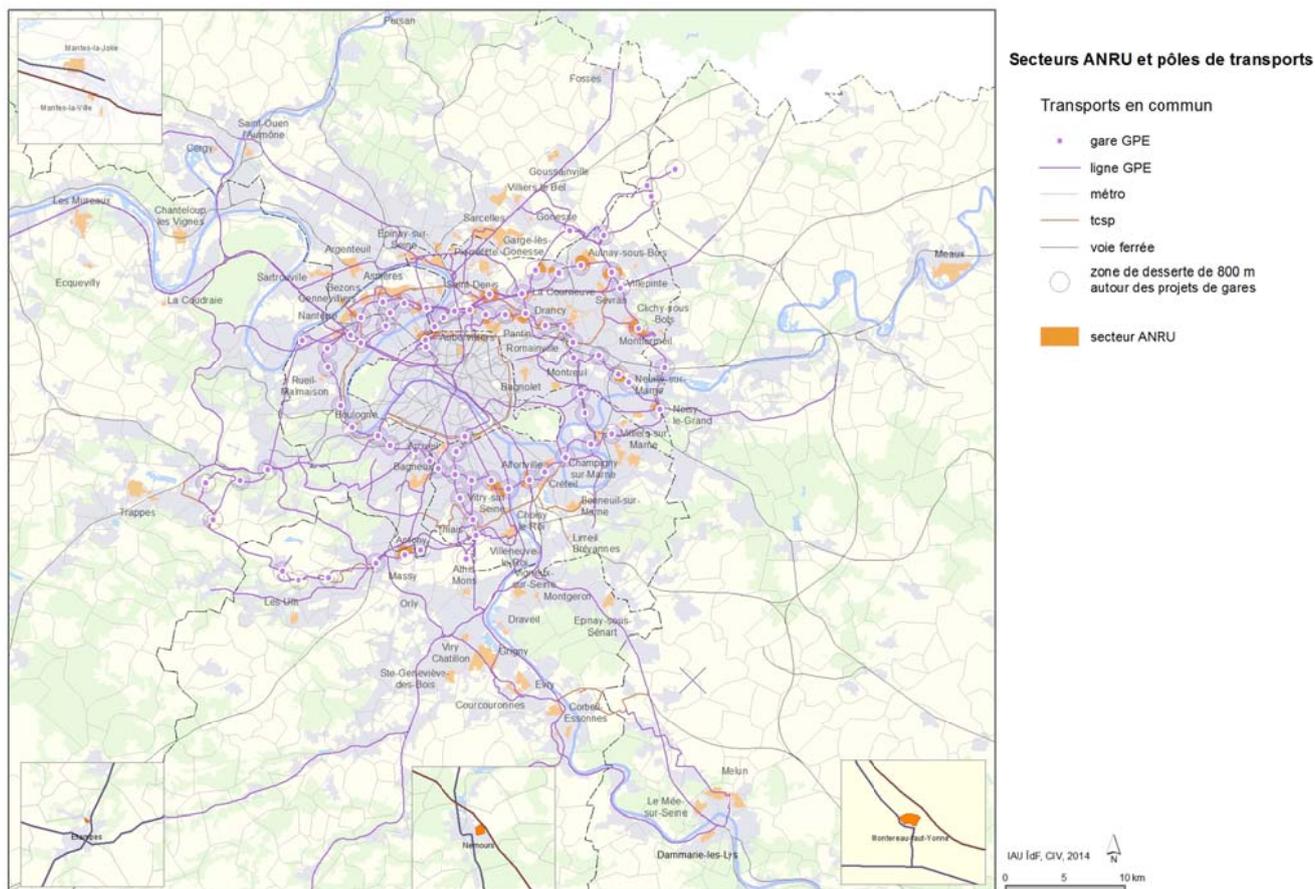
rénovation urbaine. Dans cette phase, une étude d'attractivité à l'échelle locale permettrait de mieux cibler les produits à développer.

Compte tenu du temps nécessaire pour élaborer des projets aussi complexes (milieu habité, multiplicité des acteurs, complexité technique (réseaux, foncier...)), la phase opérationnelle ne démarrera pas avant 2018.

Tout laisse à penser que l'enjeu foncier sera aussi central dans le nouveau programme que dans l'actuel. C'est pourquoi il est indispensable d'anticiper et de mettre en place, avec l'appui de l'Epfi, une veille et une stratégie foncières. L'enjeu est d'autant plus important que nombre de ces quartiers sont situés dans les périmètres de 800 mètres autour des futures gares du Grand Paris Express, d'où des risques réels de renchérissement des prix du foncier (carte). Comme indiqué dans le rapport de l'ORF, l'enjeu est aussi d'intégrer le quartier dans son environnement et de s'appuyer pour cela sur les centralités et polarités existantes et futures. L'appui d'une ingénierie telle que l'Epfi est d'autant plus utile que les collectivités concernées ont souvent un réel déficit d'ingénierie en matière de partenariat avec les opérateurs privés et une difficulté à élaborer des projets stratégiques⁷².

Il serait aussi judicieux, comme le demandent un certain nombre d'élus, que les secteurs bénéficiaires soient adaptés aux spécificités locales et puissent être définis par la collectivité locale (EPCI, en partenariat avec la commune⁷³) sur la base de son projet de territoire, et en partenariat avec les signataires du contrat de ville 2014-2020. Le périmètre pourrait, par exemple, intégrer les secteurs de projet en cours ou à l'étude, les secteurs stratégiques situés entre quartiers et gares, notamment les gares du futur Grand Paris et du plan de mobilisation des transports.

Secteurs en rénovation urbaine et pôles de transports



⁷² ORF, 2011, op. cit.

⁷³ Les évolutions de la gouvernance auront un impact sur la politique de la ville dont la compétence sera exercée via la future Métropole du Grand Paris par les conseils de territoire.

Synthèse de l'étude

En 2006, dans le cadre de la loi Engagement National pour le Logement (ENL), une « TVA réduite » à 5,5 % est mise en place. Au travers de cet instrument fiscal l'Etat poursuit deux objectifs : favoriser l'accès à la propriété des ménages modestes et participer à la relance de la construction. Mais ce dispositif va rapidement avoir un impact sur le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). Il s'applique en effet sur les mêmes territoires que les opérations de rénovation urbaine, avec une extension aux zones limitrophes sur 500 mètres d'abord, puis sur 300 mètres depuis le 1^{er} janvier 2014. La « TVA réduite » permet ainsi une diversification de l'offre de logements dans les quartiers.

Quels sont les effets territoriaux de ce dispositif en Ile-de-France ? Comment ses orientations - accès à la propriété des ménages modestes, relance de la construction et diversification de l'offre de logements dans les quartiers -, sont-elles concrètement mises en œuvre sur le terrain ? Sont-elles (ou pas) mises en cohérence localement et au service de quels projets ?

« TVA Anru » : 20 % des opérations neuves en accession d'Ile-de-France

Le premier constat est géographique. Les superficies totales des zones bénéficiant de la TVA réduite (PRU et extension) restent importantes (214 kms², soit plus de deux fois la superficie parisienne), alors même que 112,5 kms² sont sortis du dispositif à partir du 1^{er} janvier 2014. Ces 214 kms² se répartissent de façon inégale entre les « ZUS porteuses d'Anru » (71 kms²) et l'extension des 300 mètres (143 kms²). Une grande partie de la Seine-Saint-Denis, du nord des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et du sud-est du Val-d'Oise est donc concernée par le dispositif (carte 1).

Sur ces territoires, l'ampleur de la mobilisation de la « TVA Anru » mérite d'être soulignée. Entre 2009 et 2012, 20 % en moyenne des opérations neuves en accession ont été commercialisées dans des secteurs bénéficiant de la TVA réduite, sans qu'il n'y ait de tassement sur la période très récente⁷⁴. La grande majorité des 8 communes étudiées⁷⁵ connaissent aussi un accroissement substantiel de la construction d'opérations de promotion privée après la mise en place du dispositif fiscal en 2006. Dans toutes ces communes, à une exception près (Grigny, dans l'Essonne), la TVA Anru a contribué au développement d'un marché immobilier local qui était inexistant depuis la fin des années 1990, voire depuis la construction des grands ensembles.

Localement, cet effet s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs, parmi lesquels les changements (au-moins d'image) dans les quartiers en rénovation urbaine suite aux PRU, l'attente d'une offre en accession à des prix abordables par une partie de la clientèle résidant dans les quartiers ou à proximité et la décision des promoteurs immobiliers d'investir, suite à la crise immobilière de 2008, un nouveau segment du marché. Les 15 700 logements proposés à la vente dans des secteurs bénéficiant de la TVA réduite entre 2009 et 2012 sont ainsi localisés dans des communes populaires où existent de forts besoins en logements et où les trajectoires résidentielles sont souvent bloquées. Cette production contribue à fluidifier les trajectoires des résidents, notamment dans le logement social dont une partie des primo-accédants est issue.

Le dispositif de TVA réduite contribue par ailleurs, conformément à la réglementation qui l'encadre, à développer la primo-accession pour des ménages sous conditions de ressources et à des prix de sortie encadrés. Compte-tenu des barrières à l'accès pour les primo-accédants, particulièrement dans l'agglomération centrale, ce constat mérite aussi d'être souligné. Les bénéficiaires de l'accès en TVA Anru sont-ils, pour autant, des ménages modestes comme le souhaitait le législateur en 2006 ?

⁷⁴ Source : GRECAM

⁷⁵ Arcueil (94), Gennevilliers (92), Drancy (93), Garges-lès-Gonesse (95), Trappes (78), Mantes-la-Jolie (78), Grigny (91) et Dammarie-lès-Lys (77).

Des prix de vente qui restent inaccessibles pour les ménages modestes

Pour compenser le manque de données quantitatives sur le profil des ménages accédants, nous avons effectué une simulation (sur la base d'hypothèses déclinées ci-dessous⁷⁶) des capacités d'accession des ménages franciliens selon leurs revenus. Celle-ci montre que seule une minorité de locataires, ceux qui appartiennent aux déciles de revenus les plus favorisés, ont la possibilité d'accéder à un T3 neuf de 65 m², et ce même en bénéficiant de la TVA réduite et du plafonnement des prix de vente des logements. Parmi les locataires du privé, 18 % seulement des plus aisés, hors patrimoine déjà constitué, peuvent accéder à un 65 m² à condition de bénéficier de la TVA réduite et d'un plafonnement des prix. Parmi les locataires du parc social, moins de 10 % pourraient y prétendre (diagramme 1). La cible initiale n'est donc pas atteinte. Dans les communes les plus valorisées, Arcueil et Gennevilliers, seuls 5 % des locataires du parc social peuvent aujourd'hui accéder à un 65 m² (hors patrimoine déjà constitué).

La situation est plus favorable dans les communes de grande couronne où les accédants potentiels du parc social représentent entre 13 et 20 % du total, et ceux du parc privé entre 18 et 24 %. Plus les sites étudiés sont éloignés de la capitale, plus les prix de sortie sont *a priori* accessibles à une part significative de locataires (du parc social comme du parc privé). À l'inverse, en petite couronne, la cible potentielle des opérations bénéficiant de la TVA réduite est constituée de ménages aux revenus plus élevés.

Ces résultats montrent, sans surprise, que le cumul « TVA réduite et plafonnement des prix » n'est pas suffisamment contraignant pour avoir un impact réel sur le marché. Les accédants potentiels gagnent tout au plus quelques m². Plus surprenant, dans les communes étudiées et sur la base d'éléments certes incomplets dont nous avons pu disposer, le prix du m² vendu en secteur Anru est proche de celui vendu hors secteur Anru. Comment l'expliquer ? Qui « profite » de la réduction fiscale ? Le bilan des opérations immobilières se réalisant sur la base des prix de vente toutes taxes comprises, il est possible que les promoteurs aient intégré de fait le « bonus de TVA » en amont du montage de l'opération. Dans certains secteurs, il est également possible qu'il y ait eu des effets d'aubaine au bénéfice des ménages, et parfois des territoires, qui auraient de toute façon muté vu les évolutions des prix. Dans ces communes proches de Paris et/ou de territoires « porteurs » où les prix initiaux étaient nettement en dessous de ceux des communes voisines, les prix de vente du foncier et du m² ont sensiblement augmenté, en dépit des mesures de régulation prises par les collectivités concernées. Le prix du m² dépasse en moyenne la barre des 4 500€/m² HT à Gennevilliers et des 4 000€/m² HT à Arcueil. Mais ces prix n'ont toutefois pas rattrapé les niveaux de ceux des communes voisines... Ailleurs, à Trappes, Garges, Dammarie et Mantes-la-Jolie, les prix sont situés en dessous de la barre des 3 000€/m² HT (2 658€ à Garges par exemple) ou à peine au-dessous (3 021€ à Mantes-la-Jolie) et ont peu augmenté.

Vers une diversification de l'offre dans les quartiers en rénovation urbaine ?

L'analyse à l'échelle communale montre que la diversification de l'offre, et en conséquence du peuplement des quartiers *via* l'installation d'accédants à la propriété, est restée quantitativement limitée dans les périmètres des PRU, même si du foncier a été libéré par les démolitions. Les opérations ont principalement été localisées aux abords des quartiers en rénovation, dans les périmètres des 500 mètres. Sur les opérations recensées entre 2007 et 2012 dans les 8 communes, 41 % se situaient dans le périmètre de 500 mètres alentour, 36 % au sein d'une Zus (ou article 6), et seuls 23 % hors zone bénéficiant de la TVA réduite.

Ces différences de localisation sont liées, au moins en partie, à des choix de la collectivité locale. Trois types de stratégies ont pu être identifiés :

⁷⁶ À partir des revenus fiscaux localisés des ménages (Source : Insee-DGFIP Revenus fiscaux localisés des ménages 2011), le budget d'acquisition potentiel des ménages franciliens a été calculé sur la base de plusieurs hypothèses : 10 % d'apport, complété d'un emprunt sur 25 ans au taux d'intérêt de 3,6 % (+ assurance à 0,36 %), avec une mensualité correspondant à 30 % du revenu mensuel des ménages, et des frais de notaires s'élevant à 2,6 %. Ce budget potentiel a été rapporté soit au prix moyen pratiqué dans le neuf au premier semestre 2012 (4274 €/m² HT + TVA à 19,6 %), soit au prix plafond exigé par la TVA réduite (3 963 €/m² HT + TVA à 7 %). Les mêmes hypothèses ont été appliquées à l'ensemble des ménages. Cette simulation ne tient donc pas compte du patrimoine financier réel des ménages (et donc du niveau d'apport effectif), des situations familiales, professionnelles et d'endettement préalable influençant les conditions d'accès à l'emprunt bancaire. Elle ne tient également pas compte d'un recours potentiel au prêt à taux zéro.

- La TVA Anru est peu mobilisée, que ce soit dans le quartier ou dans l'extension des 500 mètres. L'essentiel de la construction se fait hors périmètre bénéficiant de la TVA réduite. C'est le cas à Mantes-la-Jolie (Yvelines), où la commune et l'intercommunalité privilégient la revalorisation du centre ancien et la Zac des bords de Seine.
- La TVA Anru est principalement mobilisée en cœur de quartier, au service du PRU, ce qui suppose une volonté politique forte de la commune et de l'intercommunalité, l'existence d'un projet de développement territorial inscrivant le quartier dans son environnement, et sa déclinaison *via* des outils opérationnels (Plu, Zac, DPU, chartes, PLHI...). C'est le cas à Trappes (Yvelines) où le dispositif a contribué à une diversification de l'offre de logements au cœur même du quartier.
- La TVA Anru est mobilisée principalement dans l'extension des 500 mètres, comme c'est le cas à Gennevilliers (Hauts-de-Seine). Les constructions se concentrent dans l'extension d'un des PRU de la commune, celui des Grésillons qui est situé au sud-est, à proximité des transports en commun. Les mutations urbaines et sociologiques de ce secteur ont été facilitées par la disponibilité du foncier (friches industrielles en Zac). Au nord-ouest de la ville, autour du PRU du Luth, l'implantation d'opérations en accession reste plus difficile, malgré le prolongement de la ligne de métro et un projet de quartier ambitieux.

Le couplage géographique « RU et TVA » n'implique pas nécessairement, loin de là, une articulation entre ces dispositifs et leur inscription au service d'un projet de territoire. Les négociations communes/promoteurs autour du montage des opérations en TVA réduite ont, dans plusieurs des communes étudiées, été prises en charge par les élus, le maire en premier lieu, sans lien avec la direction de projet rénovation urbaine et généralement sans partenariat avec l'intercommunalité. En matière de négociations avec le privé, l'expertise communale était d'ailleurs inexistante ou très faible avant le lancement des opérations.

Les fragilités du système doivent aussi être soulignées : les difficultés de la conjoncture socio-économique et les risques pour les ménages accédants ; l'impact de la montée des prix fonciers et immobiliers qui rend la primo-accession encore plus difficile et supprime un des « avantages compétitifs » de ces communes ; la limite des dispositifs de régulation des prix fonciers et immobiliers quand ils sont mis en œuvre à l'échelle communale ; mais aussi, et c'est particulièrement vrai dans le contexte institutionnel actuel, les incertitudes sur les marges de manœuvre des collectivités locales et les discontinuités dans l'action de l'État.

L'étude formule enfin quelques pistes d'études et d'actions afin d'améliorer la connaissance du territoire et l'impact des politiques, d'agir globalement sur les spécificités « négatives » des quartiers, de soutenir les facteurs directs de production et de valorisation du foncier, de mettre en place des outils pour accompagner l'accession sociale sécurisée auprès des publics à faibles ressources, d'anticiper sur le nouveau PNRU et la contractualisation dans le cadre de la politique de la ville.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des entretiens et des participants à la matinée d'échanges IAU îdF du 24/06/2013

ARCUEIL

- Communauté d'agglomération du Val de Bièvre : Emmanuelle Gaubert, Chef de service Rénovation urbaine, Cédric Crusoé, chargé de mission Habitat, 29/08/2012
- Agent immobilier, 02/07/2013
- ANRU, Frédéric Léonardt Léonhardt, chargé de mission Val-de-Marne, 24/07/2013.

DAMMARIE

- Communauté d'agglomération Melun Val de Seine : Bruno Salou, directeur de l'Habitat, 15/05/2013
- Élus et services Mairie
 - Stéphanie Allanet, chef de projet rénovation urbaine, 21/08/2012
 - Françoise Savinot, directrice de l'urbanisme à Dammarie-lès-Lys, 30/08/2012
 - Patrick Dudouit, adjoint au maire chargé de l'urbanisme, 17/09/2012
 - Mehdi Labou, chef de projet CUCS à Dammarie-lès-Lys, 17/09/2012
- Promoteurs/Agents
 - Directeur d'agence immobilière, 30/08/2012
 - Eric Rullier de Dettex, directeur de CFD, 13/09/2012

DRANCY

- Élus et services Mairie
 - Joséphine Dillies, chargée de mission Renouvellement urbain, 3/08/2012
 - Mohammed Touali, chargé de mission habitat, 13/09/2012
- **Promoteurs/Agents**
 - Commerciaux des groupes immobiliers Thetys et les Nouveaux constructeurs, 21/05/2013
 - Agent immobilier, 31/05/2013

GRIGNY

- GIP Grigny et Viry Chatillon : Jean-Sébastien Carage, Directeur, 08/07/2013.
- AFTRP : Maryvonne Mateu, Chargée de projet, 19/07/2013.

MANTES

- Élus et services Mairie : Jean-Luc Santini, maire-adjoint de Mantes-la-Jolie, 08/07/2013, 16h
- Communauté d'agglomération
 - Nathanaël Chopin. Chargé de mission construction neuve, aménagement, action foncière
- EPAMSA : Fabrice Lévi et Florence Salmon

TRAPPES

- Élus et services Mairie : Directrice habitat
- Communauté d'agglomération Saint-Quentin en Yvelines : Paula Deberly, Responsable habitat, , 14/06/2013.
- GIP du GPV : Eric Lambert, directeur, 24/08/2012
- Agent immobilier : 14/06/2013

GENNEVILLIERS (entretiens réalisés par Camille Daniel, étudiante IFU)

- Élus et services. Roland Muzeau, premier adjoint au maire, Urbanisme et Aménagement
- Promoteurs/Agents : Icade, Vincent Kiryluk

PROMOTEURS

- Nexity : Anne Mollet, Directrice commerciale, 26/06/2012,
- Groupe Gambetta : Bruno Mercier, directeur général, 16/07/2012
- ICADE IdF : Joseph Bocciarelli, directeur territorial Idf, 10/07/2012
- EIFFAGE, 20/07/2012
- Expansiel Promotion, Groupe Valophis : Philippe Bardon, Directeur commercial, 23/07/2013

ACTEURS REGIONAUX

- AORIF : Jean-Yves Boisseleau, 25/07/2012
- Conseil régional Idf: Angelo Zagalolo, directeur habitat, renouvellement urbain, action foncière, 27/08/2012
- Paris Habitat : Véronique Barry Delongchamps, 27/06/2012

AUTRES

- Pauline Brunschwig et Paco Lacarra, étudiants en Master STU de Sciences-Po, 10/02/2014
- Anne Selle, directrice du bureau d'études ASI, 16/05/2012

LISTE DES PARTICIPANTS A LA MATINEE D'ECHANGES IAU, 24/06/2013

- État
 - ANRU : Didier GOSSET, chargé de mission
 - DRIHL : Marie-Christine NUCHY, chargée de mission
- Acteurs Région
 - AORIF : Jean-Yves BOISSELEAU, conseiller technique)
 - CESER IDF : Nicole SMADJA, personnalité qualifiée au CESER
- Collectivités locales
 - Directeur du PRU et du GIP RU de Trappes La Verrière : Eric LAMBERT
- Promoteurs/bailleurs :
 - FNSCHLM : Florence CAUMES, chargée d'études
 - BOUYGUES IMMOBILIER : Didier CORNE-DEMAJAUX, Directeur des études
 - ICADE Promotion : Fabrice DUPRE, Directeur territorial adjoint Idf
 - NEXITY : Sonia LEMAITRE, chargée d'études, François-Xavier SCHWEITZER, Directeur de l'habitat social,
 - SEFRI CIME : Nathalie CHOME, Directrice du développement

ANNEXE 2 : Fiches promoteurs – Source : rapport d'activités 2012

BOUYGUES IMMOBILIER		
Fiche d'identité	Orientations stratégiques	Projets/prospective
<p>Parmi les leaders de la promotion immobilière en France, avec des projets de logements, bureaux, parcs commerciaux</p> <p>Rapport d'activité 2012 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 11,6 % de part de marché - C.A : 2,396 Mds € dont logement 2,143 Mds€ - 10 516 logements réservés, dont 3607 en blocs <p>Mais en 2012, baisse du marché du logement autour de 18 % en volume (ECLN), l'activité de Bouygues est aussi affectée par cette baisse.</p> <p>Très bien positionné en Île-de-France</p>	<p>Priorité à une baisse des prix de mise en vente des logements, dans un contexte de baisse du pouvoir d'achat des acquéreurs</p> <p>Stratégie de conquête des primo-accédants par un travail global sur la baisse des coûts : conception, construction, commercialisation.</p> <p>L'outil « TVA 7 % » est considéré comme un levier de croissance dans un contexte de crise.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exemple dans l'agglomération lyonnaise : Lancée en zone ANRU, dans le nouveau quartier de l'Arsenal, à Saint-Fons, l'opération Symphony permet aux familles de la commune et de l'agglomération lyonnaise, souvent exclues du marché de l'accession, de devenir propriétaires au prix record de 2 000 euros le m². <p>Atouts :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Filière interne de commercialisation. - Direction développement avec de forts effectifs, permet une recherche active de foncier privé et/ou public et la réalisation de nombreuses opérations. <p>Outil « l'observatoire de la ville », créé en 2006, pour suivre les tendances d'évolution et anticiper. Blog « Demain la ville », sur l'innovation urbaine du futur</p>	<p>Objectifs 2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continuer à adapter son offre, pour garantir une stabilité des parts de marché. - Placer l'immobilier durable au cœur du développement - Renforcer l'ancrage territorial en encourageant l'accession des primo-accédants : <ul style="list-style-type: none"> o Logements réservés à l'unité pour des primo-accédants en 2012 (à l'unité) : 25 % - Et en renforçant la VEFA aux bailleurs sociaux : <ul style="list-style-type: none"> o Logements vendus à des bailleurs sociaux en 2012 : 3 233, soit 33 % (contre 25 % en 2011)

EIFFAGE

Fiche d'identité	Orientations stratégiques	Projets/prospective
<p>3e bâtisseur français (après Vinci Construction et Bouygues Construction). En 2012 : 41 % en résidentiel, 47 % en non résidentiel, 12 % en génie civil. 66 % de clients privés et 34 % de clients publics.</p> <p>5 métiers dont constructeur-promoteur : bâtiment, promotion immobilière, génie civil, construction et maintenance routière, énergie, métal, concession d'infrastructures de transport et télécommunications.</p> <p>Rapport d'activité 2012 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • C.A. immobilier : 599 M € (soit 4 % de l'activité totale) • 2 785 réservations de logements ont été signées en France, en diminution de 11 % par rapport à 2011. • <p>Branche CONSTRUCTION :</p> <ul style="list-style-type: none"> • intègre l'ensemble des métiers liés à la construction, l'aménagement urbain, la promotion immobilière, les travaux services et le <i>facility management</i>. • 11 directions régionales <p>Branche Eiffage Aménagement participe au développement urbain</p>	<p>Poursuivre le développement des ventes en VEFA aux bailleurs sociaux : sur les 2 785 logements commercialisés en France, 48 % ont été vendus en bloc, notamment dans le cadre de VEFA pour les bailleurs sociaux, compensant la baisse des ventes au détail.</p> <p>Développer des montages complexes en démembrement de propriété, transformations d'immeubles de bureaux en logements</p> <p>Développer le logement « Éco-Éco », pour allier écologie et économie : particulièrement adapté aux programmes mixtes de logements en accession et locatifs sociaux, permet la réalisation de logements à coût raisonné et hautement performants sur le plan énergétique</p> <p>Exemples de réalisations en cours :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réhabilitation énergétique : offre Rénovalis à Villeneuve-la-Garenne (92) et Mantes-la-Jolie (78). • Quartiers en cours de réalisation à Guyancourt (78), Joinville (94). 	<p>Volonté de se développer dans le logement « qui constitue en France, pays caractérisé par son dynamisme démographique, un enjeu majeur »</p> <p>Projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zac Lénine à Gentilly (Val-de-Marne) • Zac des Docks de Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis).

NEXITY

Fiche d'identité	Orientations stratégiques	Projets/prospective
<p>1^{er} promoteur français :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 220 agences en France, ○ 72 000 logements neufs depuis 2005 ○ 12 774 réservations nettes en ○ C.A. : 2,8 Mds€ (dont 63.4 % pour l'immobilier résidentiel) <ul style="list-style-type: none"> • Part de marché : 21,7 % en IDF, 11,8 % France <p>Un acteur intégré des métiers de l'immobilier qui gère toute la chaîne de production de la conception à la commercialisation. Organisation de la société autour de 3 clients et 6 métiers : particuliers (immobilier résidentiel, services immobiliers aux particuliers, réseaux et relation client), entreprises (immobilier d'entreprise et services immobiliers aux entreprises) et collectivités locales (ensemblier urbain).</p> <p>Public cible :</p> <ul style="list-style-type: none"> • primo-accédants en premier lieu, • consolidation envers étudiants et seniors, bailleurs professionnels (36 % des ventes pour 2012). <p>Activité de régénération urbaine de Nexity : 37 % en régions et 63 % en IDF.</p>	<p>Développement d'écoquartiers : BBC, mixité sociale, accession des ménages modestes (< 4000 logements)</p> <p>Conception de quartier par la filiale « Créateur de quartiers ». Projets de grande taille : plus de 300 logements en moyenne.</p> <p>« Solutions investisseurs » : accompagnement des clients dans les investissements locatifs</p> <p>Logement social et accession sociale à la propriété :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Engagement en faveur du logement social et de l'accession sociale à la propriété. - Ambition de proposer des logements accessibles : construction plus rapide et à un coût inférieur en proximité des centres villes - Nexity a choisi de s'engager auprès des communes qui mettent en place des dispositifs de régulation des prix et conduisent des opérations ANRU. « Nous aidons les coll. locales à donner corps à leur vision de la ville pour des territoires » <p>Pour les primo-accédants : garantie protection revente (pendant 7 ans) : indemnité de compensation dans la limite de 20 % du prix d'achat et plafonnée à 40 000 €</p> <p>Quartiers ANRU :</p> <p>Développement d'opérations au cœur des quartiers en rénovation urbaine (projets ANRU) : 1 757 logements ont été réservés au sein de ces quartiers en 2012. Bénéficiant d'une TVA réduite, ces opérations rendent possible l'accession à la propriété pour les ménages modestes, essentiellement issus du même quartier.</p> <p>Exemples :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stains (93), nouveau quartier à l'entrée de la ville en zone ANRU avec 240 logements en accession. • Gennevilliers (92), mutation de 12 ha de friches industrielles 	<p>« Premier promoteur à s'être investi sur les questions d'aménagement urbain, de ville, de vivre ensemble », Nexity revendique de placer l'occupant, l'utilisateur, au cœur de son offre et de ses préoccupations, au centre de ses métiers ».</p> <p>1. Conception urbaine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des filiales et services liés à l'aménagement : • Aménagement, villes et projets (projets urbains) • Aménagements et terrains à bâtir (aménageur) • Observatoire des territoires : <ul style="list-style-type: none"> ○ études territoriales tous les 18 mois proposées gratuitement aux collectivités locales. 11 observatoires, dont réalisation en cours de l'Observatoire de la CA <i>Est ensemble</i> <p>2. Régulation des prix</p> <p>Choix de s'engager auprès des communes qui mettent en place des <i>dispositifs de régulation des prix</i></p> <p>Exemple : charte des promoteurs de Saint-Ouen (93)</p>

ICADE		
Fiche d'identité	Orientations stratégiques	Projets/prospective
<p>Filiale de la Caisse des dépôts. Modèle de foncière-développeur et recentrage sur le tertiaire.</p> <p>3 métiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Foncière ○ Promotion ○ Service • <p>7 directions territoriales</p> <p>CA : 1,499 MM d'€ dont 6,7 % sur l'activité foncière, 71,4 % sur l'activité Promotion, 4,2 % sur l'activité Services et 2,3 % l'activité autres.</p> <p>Patrimoine majoritairement composé de bureaux et parcs tertiaires dans les territoires les plus dynamiques d'Île-de-France et campus d'entreprises au NE de Paris.</p> <p>Production : 99,7 % Ile-de-France</p> <p>2012 : 4 394 réservations logements et lots, 3 256 € prix moyen de vente au m².</p>	<p>Filière logement : Recentrage de l'activité sur les ventes en bloc (VEFA), particulièrement aux bailleurs sociaux</p> <p>Exigences de taux de pré-commercialisation (à 50 %).</p> <p>Viser une moindre part des acquéreurs-investisseurs particuliers dans le portefeuille de clientèle (30 % en moyenne pour Icade).</p> <p>Beaucoup de réserves foncières (1^{re}/2^e couronne).</p> <p>Entreprise qui a un pied dans le public/privé.</p>	<p>5 grands pôles de développement francilien en lien avec la croissance des réseaux de transport :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Nord et Nord Est parisien : le Millénaire, les Portes de Paris, le Pont de Flandre (territoires industriels), territoire de Plaine Commune ○ Ouest La Défense/Nanterre, et Sud Orly/Rungis • <p>Développement de programmes en zone urbaine ou péri-urbaine (concept de ville durable). La répartition géographique du patrimoine par type d'actifs témoigne de la prépondérance des départements de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise. Publics-cibles : primo-accédants.</p> <p>Fort investissement sur le Grand Paris : création d'un poste de Directeur des partenariats Publics du Grand Paris. Son rôle : collaborer à des projets phares et informer sur les Contrats de Développement Territorial.</p> <p>Collaboration avec Plaine Commune pour des logements sur son territoire.</p>

VALOPHIS

Fiche d'identité	Orientations stratégiques	Projets/prospective
<p>Organisme du Val-de-Marne Valophis = 4 organismes HLM</p> <ul style="list-style-type: none"> Valophis Habitat OPH du Val de Marne Valophis Sarepa Valophis La Chaumière de l'Île de France Expansiel <p>Valophis intervient sur tous les métiers du logement social : gestion, renouvellement urbain, aménagement, construction en locatif social et en accession à la propriété sécurisée.</p> <p>Rapport d'activités 2012 :</p> <ul style="list-style-type: none"> 38 080 logements gérés en Île-de-France Livraison de 470 logements en locatif social et 286 en accession à la propriété Des permis de construire pour 702 logements en locatif et 675 en accession à la propriété 16 promesses de vente signées pour 746 logements <p>Expansiel Promotion a dépassé ses objectifs annuels avec 372 réservations enregistrées et 450 appartements vendus. Expansiel Promotion a également obtenu des permis de construire pour 675 logements (objectif de 732), délivré les ordres de services pour 496 logements et livré 286 logements.</p> <p>70 % des nouveaux projets sont situés en Val-de-Marne.</p>	<p>Sur le logement social, le groupe poursuit son développement en répondant aux problématiques d'habitat des communes où il est implanté. L'objectif est de renforcer sa présence patrimoniale et de proposer des réponses adaptées aux parcours résidentiels, notamment par le développement de l'accession sociale, en application de la Convention d'Utilité Sociale (CUS) spécifique signée en 2011 par la Coopérative Hlm du groupe, Expansiel Promotion.</p> <p>79 opérations de requalification patrimoniale :</p> <ul style="list-style-type: none"> opérations de rénovation urbaine bénéficiant de financements de l'ANRU, ou de la convention avec le Conseil régional d'Île-de-France (2007-2012), notamment en dehors des périmètres ANRU. <p>Les opérations d'aménagement et de rénovation urbaine se sont poursuivies dans le 94, à Bry-sur-Marne, Bonneuil-sur-Marne, Choisy-le-Roi, l'Haÿ-les-Roses, Fresnes et Orly. Hors 94, les opérations se sont également poursuivies à Montfermeil (93), Brétigny (91) et Trappes/Léo Lagrange (78).</p> <p>Les études préalables à la création d'une ZAC d'initiative Valophis Habitat à Créteil ont été finalisées, pour une réalisation en 2012. Les réflexions se poursuivent sur les opérations de RU de Champigny/Prairial, l'Haÿ-les-Roses/ Vallée aux Renards, Orly/ Navigateurs et Chevilly-Larue/Sorbiers Saussaie, à Trappes (78).</p> <p>Expansiel Promotion confirme son engagement en faveur de l'accession à prix encadré et sécurisé (PSLA + TVA à 7 %), afin de favoriser le parcours résidentiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> 5 opérations, sur les 7 lancées, ont fait l'objet d'une pré-commercialisation auprès des locataires du parc Hlm des villes concernées 	<p>Signature du Contrat d'Objectifs et de Moyens avec la Conseil général du Val-de-Marne et d'une Convention d'Utilité sociale avec l'État (attentes des pouvoirs publics notamment en matière de production de logements neufs et d'accès au logement des familles labélisées DALO).</p>

Annexe 3 : Analyse du site Immoneuf, le 12/07/2013

Quelles sont les arguments de vente des promoteurs pour des opérations bénéficiant de la TVA 7 % ?

Corpus : 12 sites en TVA ANRU/TOTAL des annonces

Arcueil (1/1), Garges (3/3), Dammarie (0), Trappes (4/5), Mantes (0/5), Drancy (8/10), Grigny (0/0)

Pour mettre en valeur leurs opérations en TVA ANRU les promoteurs privilégient certains arguments de vente, soit par ordre d'importance : le caractère clos et sécurisant de la résidence, la proximité des commerces et équipements, l'opportunité de devenir propriétaire, la situation urbaine (à proximité du centre-ville dans la majorité des cas, et le caractère moderne du quartier dans une moindre mesure).

1. Le caractère clos et sécurisant d'une résidence tournée vers l'intérieur

C'est d'abord le caractère fermé de la résidence (par rapport à son environnement extérieur) qui est mis en avant. Il s'agit de donner les garanties d'une résidence privée et sécurisée. Intimité, sécurité, confort, sérénité, sont les mots qui reviennent le plus fréquemment.

Exemples :

- Arcueil, opération 50 Laplace : «une résidence tournée vers le jardin intérieur » (Eiffage);
- Garges, opération La Promenade : « close » (Infinim)
- Trappes, opération Le Boléro : «L' intimité pour les riverains » est soulignée (Arcade).
- Drancy : « Au cœur d'un domaine entièrement privé et clos » ;
- Drancy : « Le Jardin des Lilas offre confort et sécurité (digicode, vidéophone, Vigik, ouverture télécommandée...) à ses résidents ».

La qualité du programme est mise en avant à travers le label BBC.

2. La proximité des commerces et des équipements alentours

L'environnement extérieur est évoqué à travers la proximité des équipements publics, infrastructures de transport, commerces, parc...

Exemples :

- Carré Vert à Trappes (Silber Promotion) : « Gare SNCF de Trappes, les appartements, du studio au 5 pièces, profitent d'un quartier tranquille et de la proximité de la base de Loisirs de St Quentin en Yvelines. »
- Drancy la Douce (Thétys) : « Cette nouvelle réalisation profite de l'animation des commerces, des écoles et des gares RER (à 5 minutes de la gare RER Le Bourget). »

3. L'idée d'opportunité/d'attractivité du produit

Les annonces évoquent le dispositif de TVA 7 % en insistant sur l'opportunité de devenir propriétaire pour les primo-accédants, et sur l'attractivité du produit immobilier pour les investisseurs.

- « C'est le moment de devenir propriétaire de votre appartement », Villa Les pieuses, Garges.

- « Une belle opportunité pour devenir propriétaire de votre appartement en bénéficiant des avantages du BBC. PTZ+ selon éligibilité. Possibilité TVA à 7 %. » Carré Vert, Trappes.

4. La situation urbaine du quartier : à proximité du centre-ville, et dans une moindre mesure dans un quartier moderne (pour ne pas dire PRU)

La proximité du centre-ville ou de la situation de l'opération en « cœur » de ville est souvent signalée dans les annonces.

- « Elle se situe en plein centre-ville, à deux pas de l'Hôtel de Ville, lui permettant de bénéficier de nombreux commerces et d'une bonne desserte par les transports. » Mantes-la-Jolie, Cogedim Club.
- « Une adresse de premier choix au coeur de Drancy », Jardin Ladoucette, crédit Agricole

Les annonces mettent en avant la modernité d'un programme situé dans un « nouveau quartier ». Mais les enjeux du renouvellement urbain ne sont jamais évoqués.

À Garges, les annonces font référence au nouveau quartier des Doucettes, sans dire qu'il s'agit d'une ZUS/PRU :

- « Dans un nouveau quartier qui vit déjà : une architecture à échelle humaine, espaces... » Villa des Ecrivains, Logicap.
- À Drancy le nom du quartier n'est pas spécifié (pourtant en bordure de la ZUS La Muette) : « Dans le nouveau quartier proche du centre », Villa Jaurès, Les Nouveaux Constructeurs.

Annexe 4 : Un contexte politique fluctuant concernant les aides à l'accession : des dispositifs nombreux, complexes et non pérennes

Face au décrochage des revenus des ménages par rapport à l'évolution des valeurs immobilières ces quinze dernières années, les parcours résidentiels en Île-de-France sont freinés voire bloqués et un nombre croissant de ménages franciliens connaît des difficultés d'accès à un logement correspondant à ses besoins ou à ses aspirations.

Paradoxalement, la montée des prix immobiliers beaucoup plus rapide que celle des revenus n'a pas empêché une expansion continue du marché de l'accession. La baisse des taux d'intérêt et l'allongement de la durée du crédit ont permis ces deux phénomènes contradictoires. Mais les facilités de crédit ne jouent pas de la même manière pour tout le monde et la part des « primo-accédants » et des ménages modestes se réduit au cours des années.

Depuis le début des années 2000, l'offre de logements financièrement accessible est de plus en plus difficile à produire. Elle est dépendante de l'action foncière et des dispositifs de solvabilisation des ménages. Les acteurs privés s'adaptent, en allant sur de nouveaux marchés, comme les sites ANRU à la tva réduite ou la périphérie de l'agglomération parisienne où la pression foncière reste plus raisonnable, ou encore en adaptant leurs produits aux capacités des ménages, par la réduction des surfaces proposées notamment. Pour pallier la sélectivité croissante du marché résidentiel, la puissance publique, qui encourage traditionnellement l'accession à la propriété, aspiration d'une majorité de ménages, fait évoluer ses différents dispositifs d'accompagnement depuis 2000.

L'aide à l'accession peut prendre différentes formes :

- Une aide à l'emprunt via les prêts aidés et notamment le Prêt à Taux Zéro, dont les modalités d'octroi sont régulièrement remodelées depuis 1995 ;
- L'accession sociale sécurisée portée par les bailleurs sociaux, dans le cadre de la vente de leur patrimoine ou de la location-accession ;
- Le foncier différé, dont les dispositifs les plus lisibles pour les particuliers ont été supprimés aujourd'hui ;
- Et les aides fiscales, dont la tva réduite en zone ANRU, un temps accompagnée de crédits d'impôts, aujourd'hui supprimés.

1. Le Prêt à Taux Zéro, principal outil d'aide à l'accession

Le Prêt à Taux Zéro, dans sa formule actuelle dite « PTZ+ », est ouvert aux primo-accédants⁷⁷ sous conditions de ressources, pour l'acquisition d'une résidence principale dans le neuf. Son montant varie en fonction de la zone géographique d'implantation du logement, de son niveau de performance énergétique et du nombre de personnes destinées à occuper le logement. Il s'agit d'un prêt complémentaire dont le montant est égal au coût de l'opération pris en compte dans la limite d'un plafond, auquel s'applique une quotité variable en fonction de la zone géographique. Dans les zones les plus tendues, le montant maximum de ce prêt peut atteindre 118 470 €.

L'emprunteur rembourse le prêt à 0 % par mensualités constantes, en fonction de ses revenus, du nombre de personnes destinées à occuper le logement, de la localisation du logement, sur une durée de 12 à 25 ans. Plus ses revenus sont élevés, plus la durée du prêt est courte. À l'inverse, les emprunteurs les plus modestes peuvent bénéficier d'un

⁷⁷ L'emprunteur ne doit pas avoir été propriétaire de sa résidence principale au cours des deux dernières années précédant l'émission de l'offre de prêt.

différé de remboursement pendant lequel il ne rembourse qu'une fraction du montant du prêt à taux zéro.

Les évolutions du dispositif depuis sa création

1995 : Création du PTZ, destiné au neuf et à l'acquisition amélioration

Ce dispositif a connu de nombreuses évolutions depuis sa création en 1995, où il remplaçait le prêt d'accession à la propriété (PAP), qui a joué un rôle déterminant de 1977 à 1995 dans l'accompagnement des projets d'accession des ménages modestes.

Sa version initiale le destinait à l'accession dans le neuf ou dans l'ancien avec travaux d'amélioration conséquents (au moins 35 % du coût de l'opération). Mais au centre de l'agglomération, et notamment en Île-de-France, où l'habitat ancien constitue une très grande majorité de l'accession, sa portée restait de fait limitée. Les plafonds de ressources et leur non réévaluation tendaient par ailleurs à exclure du dispositif toute une frange des ménages disposant de revenus, certes moyens, mais néanmoins placés hors marché de l'accession compte tenu des niveaux de prix.

2005 : NPTZ, ouverture à l'ancien et revalorisation des plafonds

Le dispositif initial a donc été remplacé en 2005 par le nouveau Prêt à Taux Zéro, dit « NPTZ », dont la principale innovation était l'ouverture à l'ancien sans condition de quotité de travaux et la révision des plafonds. La mise en place du NPTZ a donc favorisé les zones urbaines et mis un terme à la baisse progressive de la part de la région Île-de-France constatée dans les prêts ancienne version accordés. Outre l'effet multiplicateur de cette première réforme, la nature des opérations financées en a été profondément modifiée. L'ancien sans travaux s'est imposé tandis que la part du neuf a fortement chuté.

2006 : Renforcement en cas d'aide des collectivités territoriales

La loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006 encourage et remanie l'accession sociale à la propriété. Est introduite une majoration du montant du PTZ pour la construction ou l'acquisition d'un logement neuf, dès lors que le ménage se situe sous les plafonds PLUS et bénéficie d'une aide à l'accession distribuée par une collectivité locale. Ce renforcement du PTZ en cas d'aide des collectivités locales sera effectif du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2010.

2009 : Doublement dans le neuf pour favoriser la construction et effet majorateur de la performance énergétique

En réponse à la crise financière fin 2008 et à son impact envisagé sur le secteur de la construction, le Plan de relance promulgué début 2009 intègre une mesure de doublement du PTZ pour une acquisition dans le neuf, pour la période du 15 janvier 2009 au 30 juin 2010. Pour permettre ce doublement du PTZ dans le neuf, le calcul du montant de base du prêt ainsi que le montant plafond d'opération sont modifiés. La quotité de l'opération financée est notamment majorée pour les acquisitions en zones franches urbaines ou en zones urbaines sensibles (40 % au lieu de 30 % de l'opération pris en compte, dans la limite des plafonds).

Les périodes de remboursement du PTZ, toujours pour le neuf exclusivement, sont significativement allongées. Jusqu'à présent, les conditions de remboursement du PTZ étaient déterminées en fonction des ressources de l'emprunteur et tenaient compte des modalités de remboursement des prêts immobiliers consentis, le cas échéant pour la même opération. À compter du 15 janvier 2009, les conditions de remboursement sont aussi fonction de la localisation du logement et du caractère ancien ou neuf de l'opération.

En parallèle, suite au volet logement du Grenelle de l'environnement, la loi de finances pour 2009 prévoit un nouveau cas de majoration du PTZ, d'un montant maximum de 20.000. Il concerne les opérations portant sur la construction ou l'acquisition de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement pour lesquels l'emprunteur peut justifier de l'obtention du label "Bâtiment basse consommation énergétique BBC 2005".

2011 : PTZ+, retour à l'exclusivité du neuf, réévaluation à la hausse des plafonds et des critères géographiques

Dans le cadre de la loi de finance de 2011, le nouveau PTZ plus (ou PTZ+) complète, à partir de janvier 2011 le dispositif antérieur, avec des plafonds rehaussés, des pourcentages (du montant de l'opération) variant selon le lieu géographique et la performance énergétique, pour encourager la rénovation d'anciens logements avant leur revente, et encourager les primo-accédants et la construction de logements dans les régions qui en manquent le plus. Il concerne le neuf et l'ancien en fusionnant 3 mesures : le PTZ, le Pass-Foncier et le crédit d'impôt (déductibilité des intérêts d'emprunt). Le prêt est plus important pour les logements BBC (ex : 40 % contre 20 % antérieurement), dans la limite de 312.000 euros (contre 137 000 euros antérieurement).

2013 : recentrage sur les ménages les plus modestes et performance énergétique obligatoire

Les conditions pour bénéficier du PTZ+ ont changé depuis le 1er janvier 2013. Parmi les nouveautés de ce PTZ+ version 2013, les plafonds de ressources que les bénéficiaires ne doivent pas dépasser ont été revus à la baisse⁷⁸.

Par ailleurs, le dispositif du PTZ+ tel qu'il a été mis en place par la loi de finances pour 2012 prévoit qu'à compter du 1er janvier 2013, l'octroi du PTZ+ pour les logements neufs est soumis à la condition de respect d'un certain niveau de performance énergétique : la réglementation thermique 2012 (RT2012) ou, pour les logements ayant eu un dépôt de permis de construire avant 2013, l'obtention d'un label BBC 2005.

Chiffres-clés : les prêts accordés en Île-de-France

2004 : 4 700 PTZ

2005 : 24 100 NPTZ

2012 : 11 818 PTZ+

Les autres prêts aidés

Avec une moindre ampleur que le PTZ, le prêt conventionné (PC) depuis 1977 et le prêt d'accès social (PAS) depuis 1993 financent, avec une quotité maximum de 90 %, l'achat de la résidence principale. Le second renvoie à des plafonds de ressources moins ouverts que le PTZ, ouvre droit à l'APL et est assorti d'une garantie offerte par la société de gestion du fonds de garantie de l'accès social. Mais ses taux élevés dans le contexte actuel en font un outil très peu compétitif et donc peu sollicité.

2. Le PSLA, accession progressive et réversible

Le prêt location-accession, initié en 2004, est destiné à permettre à des ménages modestes d'accéder à la propriété progressivement et sans risque : il comporte en effet une phase locative au cours de laquelle le futur accédant paie, en sus du loyer, une redevance qui s'accumule pour constituer un apport personnel. Il dispose d'une option

⁷⁸ Ainsi, par exemple, les ressources d'un couple avec 2 enfants ne doivent pas dépasser 72 000 € si cette résidence se situe à Paris (87 000 € dans la version précédente du PTZ+).

d'achat qu'il peut exercer, à sa convenance, dans un délai fixé par le contrat de location-accession. La phase locative est censée permettre de tester la capacité du ménage à assumer la charge de remboursement, une fois l'option d'achat levée.

Le dispositif est attractif : il combine une accession progressive et réversible à une sécurisation réelle de l'accédant, tout en minorant l'acquisition via une exonération de TFPB sur 15 ans, une TVA réduite et un plafonnement des prix de vente.

Mais il est complexe à mettre en œuvre pour les opérateurs, avec un risque de pérennisation de la fonction de bailleur en cas d'option non levée. Le bilan reste modeste et ce dispositif n'est investi que par les organismes HLM, seuls à pouvoir assurer une sécurisation sur 15 ans (garantie de rachat et maintien dans les lieux ou relogement HLM). À compter du 1er juin 2011, les règles de prise en compte des revenus évoluent et sont alignées sur celles du PTZ+.

3. Le foncier différé

Le principe du foncier différé est de dissocier l'acquisition du bâti de celle du terrain, afin d'allonger la durée de remboursement de l'emprunt et ainsi abaisser le montant des mensualités. Le « bail à construction » constitue le cadre juridique de l'accession. C'est un bail par lequel le preneur s'engage à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail, qui peut être assorti d'une option d'achat du foncier à son issue. Afin de faciliter l'accession à la propriété, il a pris plusieurs formes notamment depuis 2006.

- La loi Engagement National pour le Logement (ENL) introduit le principe de la « maison à 100 000 € », qui est un assouplissement du bail à construction.

Répondant à certaines exigences (logement prêt à vivre sans finition à charge de l'accédant, superficie minimale de 85 m² et insertion dans l'environnement), ce dispositif permet le recours à des montages d'ordre juridique et financier spécifiques permettant ce niveau de prix, sur un foncier porté par les communes. Si les prix élevés du foncier en Île-de-France n'en ont jamais fait un territoire cible, la maison à 100 000 € n'a pas connu le succès escompté et a été remplacé par le Pass-Foncier.

- Le Pass-Foncier créé en 2007 pour les maisons individuelles et étendu au 2009 au collectif, repose sur le portage du foncier par le 1 % logement.

Nommé à sa création, en 2007 « Maison à 15 € par jour », le Pass-Foncier, géré par le 1 % logement, concernait exclusivement l'acquisition de logements individuels en VEFA, pour des ménages sous plafonds de ressources correspondant à ceux du PSLA. Pendant toute la durée de remboursement des prêts affectés à la construction (de 18 à 25 ans), le foncier était pris en charge par une personne morale (structure porteuse) désignée par le CIL/CCI pendant cette période. Une deuxième période, plafonnée à 15 ans, correspondait au remboursement par le ménage de l'avance initiale du prix du terrain. Ce dispositif offrait un effet solvabilisateur réel grâce au cumul d'au moins une aide locale, à laquelle il était conditionné, du PTZ majoré pour les accédants sous plafonds PLUS du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2010, des prêts préférentiels du 1 % et du régime de tva réduite. Les garanties de sécurisation de l'accédant étaient les mêmes que pour le PSLA.

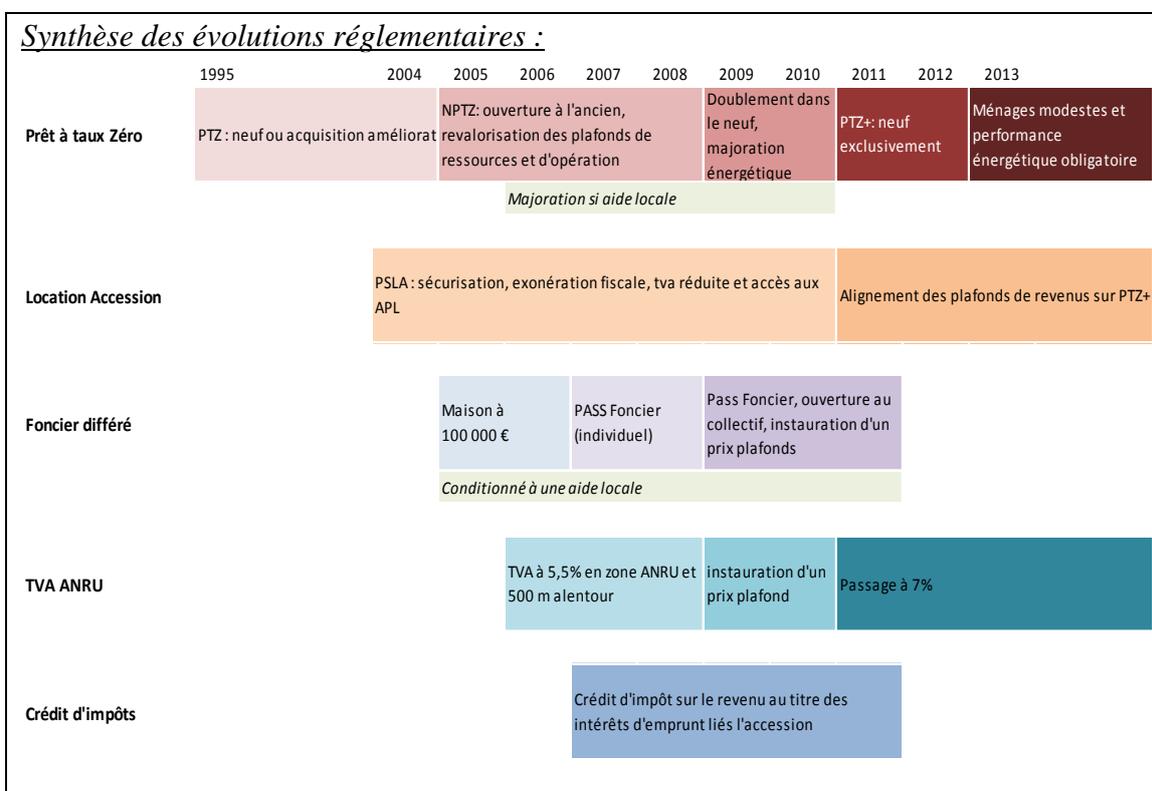
En 2009, le Pass-Foncier fut simplifié et adapté pour permettre l'ouverture du dispositif à l'achat de logements collectifs en copropriété. La dissociation ne s'opérait alors plus entre foncier et bâti mais entre le capital et les intérêts d'un prêt à taux préférentiel. Pendant la première période, le ménage remboursait le prêt principal et les intérêts du Pass-Foncier. La seconde période, après la fin du remboursement des autres prêts (25 ans maximum), correspondait au remboursement du capital emprunté dans le cadre du Pass-Foncier (sur 10 ans supplémentaires maximum). Au 31 décembre 2010, dans le cadre du Plan de rigueur, la mesure est supprimée.

Aujourd'hui, si le bail à construction est un outil législatif pérenne, son usage se fait principalement à destination des opérateurs HLM. La loi Duflot 1 début 2013 réaffirme notamment son intérêt dans le cadre de la mise à disposition du foncier public pour la construction de logements sociaux.

4. Les aides fiscales : tva réduite en zone ANRU et crédit d'impôt

L'aide à l'accession des ménages modestes peut également prendre la forme d'une incitation fiscale. Comme on l'a vu, la TVA réduite en zone ANRU et 500 mètres alentour est un levier instauré depuis la loi ENL de 2006. Cette mesure a également connu des ajustements en 2009, avec la loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (MLLE), qui a introduit des prix plafonds pour les opérations, un remboursement de la déduction fiscale en cas de revente avant 15 ans et a remanié les plafonds de ressources.

Autre incitation fiscale dont la durée de vie fut temporaire, la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) a institué un crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts versés au titre de l'acquisition ou la construction de l'habitation principale. Ce dispositif s'applique aux intérêts payés au titre des cinq premières annuités de remboursement des prêts éligibles. Son taux est fixé à 40 % pour les intérêts versés au titre de la première annuité de remboursement et à 20 % pour les quatre annuités suivantes. Ouvert sans plafonds de ressources, il s'est appliqué aux opérations réalisées entre le 6 mai 2007 et le 30 septembre 2011, sous conditions de respect de niveaux de performances énergétiques redéfinis en 2009 puis en 2010. Il est supprimé en 2011, avec la mise en place du PTZ+, censé remplacer en une aide unique le NPTZ, le Pass-Foncier et le crédit d'impôt.



Au final, les dispositifs d'aide à l'accession restent nombreux, peu lisibles et souvent complexes à mettre en œuvre. Les différentes réformes opérées depuis 2006 en font des outils intrinsèquement volatils, difficiles à appréhender tant pour les particuliers que pour les opérateurs. Il semble également difficile de cibler les objectifs des politiques d'aide à l'accession : aide aux ménages dans leurs projets de parcours résidentiels, aide aux territoires dans leurs programmes de développement social et urbain, soutien à l'activité de la construction, ou encore régulation des marchés par la production d'une offre à prix maîtrisés et rééquilibrage entre zones tendues et détendues...

L'absence de stabilité du cadre législatif et réglementaire pénalise les collectivités qui souhaitent mettre en place des stratégies à moyen et long termes de diversification de l'offre de logements et de peuplement des quartiers. L'absence de lisibilité pénalise également la mise en place de véritables stratégies de développement commercial par les opérateurs, qu'ils soient privés ou sociaux, autour des questions d'accession sociale et maîtrisée et favorise au contraire les effets d'aubaine et les impacts à la marge sur les projets d'accession.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

Documents juridiques

LOI ENL : Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006

Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, DGFIP :

- N°128 du 6 décembre 2007 (8 A-4-07)
- N°23 du 17 février 2010 (8 A-1-10)
- Extrait du 29/05/2013, Identifiant juridique : BOI-TVA-IMM-20-20-20-20130529

Etudes, rapports, ouvrages

ACADIE, *L'évolution de l'attractivité foncière et du marché dans les quartiers de la rénovation urbaine*, CES de l'ANRU, mars 2013, 99 p.

Act Consultants, CERFISE, Cf. Géo, IUP, *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine. Phase 1, rapport de synthèse*, CES de l'ANRU, octobre 2009, 76 p.

ANRU, CDC, USH, rédigé par DINI Laurence, CESCOU Jean, LACAPE Christian et LE BIHAN Gérard, *Renouvellement urbain, guide sur la mutabilité urbaine et les perspectives de diversification dans les quartiers*, USH, Collection Eléments de méthodes et de repères n°1, décembre 2012.

AORIF, *Le profil des accédants en accession sociale (ANRU et hors ANRU)*, Points de vue, n°23, avril 2012.

AORIF, FARZA Nathalie, *Le profil des accédants en accession sociale. Résultats de l'enquête AORIF*, dossier Ensemble n°25, mars 2014.

CES ANRU, *Changeons de regard sur les quartiers. Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine*, La documentation Française, 2013, 124 p.

CES ANRU, *Les quartiers en mouvement pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, La documentation française, 2013, 199 p.

DRIANT Jean-Claude, *Pourquoi manque-t-il des logements en Ile-de-France ?*, *Métropolitiques*, 23 septembre 2011

DUPUY Guilhem :

- *Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique*, ANIL, février 2010
- « Le maire, le promoteur et l'accession sociale », *Métropolitiques*, 03 décembre 2010

FNSCHLM, *L'accession sociale dans les quartiers de la politique de la ville*, ronéo, 2010.

GUILLOUET Jean-Jacques, PAUQUET Philippe :

- *L'accession sociale sécurisée en Ile-de-France entre 2006 et 2011*, IAU-îdf, mars 2012
- *L'accession sociale sécurisée en Ile-de-France, Note rapide (avec Expansiel Promotion)*, IAU-îdf, n°592, mai 2012.

HASSENFEUTEL Patrick et FONTAINE Joseph, « *To change or not to change* », Presses Universitaires de Rennes, 2002.

IAU-îdf, « Fonciers en partage », *les Cahiers de l'IAU*, n°163, septembre 2012.

JOINET Hélène, *L'accession sociale à la propriété en Île-de-France, Panorama des principaux enjeux dispositifs et résultats*, IAU-îdf, 2007.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (sous la dir de), *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Po, Paris, 2004

LELEVRIER Christine :

- « Les mixités sociales », *Problèmes politiques et sociaux*, n°929, Paris, la documentation française
- La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ?, *Espaces et sociétés*, 2010/1, n°140-141, p. 59 à 74.

LELEVRIER Christine et al., *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les opérations de rénovation urbaine. Rapport final*, PUCA, CES de l'ANRU, IUP-Lab'Urba, Université Paris-Est Créteil, 2011.

NOYE Christophe (sous la dir. de), BOULLE François, PALAO Nathalie, *Diversification de l'habitat, diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, DRE IdF, IUP/Université Paris 12, 2009, 104 p.

Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), *Rapport 2013*, les Editions du CIV, 2013.

Observatoire des marchés de l'habitat en Seine-Saint-Denis, *Accession aidée-Accession sociale-en-Seine-Saint-Denis : présentation des dispositifs et expériences locales*, mai 2011

OLS, DRE-Idf, *Qui habite dans le logement social francilien en 2009 ? Evolutions régionales et locales depuis 2000. Une exploitation des données de l'enquête OPS de 2000 à 2009*, octobre 2010.

ORF, SMADJA Nicole, ESPOSITO Giovanni, GUIGOU Brigitte, *Le foncier dans les secteurs ANRU, rapport du groupe de travail*, mars 2011.

POLLARD Julie, *Les grands promoteurs immobiliers fonciers*, Métropolis/Flux, N°69, juillet-septembre 2009

POMMELET Pierre, *Relancer l'habitat en Île-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics*, Rapport au Ministère de l'Équipement, octobre 2003.

PUCA/IUP-LAB'URBA, Université Paris Est Créteil pour le CES ANRU, *Rénovation, trajectoire et territoires : quels effets des mobilités sur les recompositions résidentielles et sociales locales ?* octobre 2010.

RENARD Vincent, Grenelle II : la fin de l'étalement urbain ?, *Métropolitiques*, 6 juin 2011.

SMADJA Nicole (rapporteur), avis n°2010-01 du 28 janvier 2010 relatif à « L'intégration des quartiers sensibles et la politique régionale du logement ».

USH, PNRU, *Bilan des travaux de l'Instance de Rénovation Urbaine. Quartiers, Situations différenciées à l'issue des PRU*, Congrès 2011, 27/29 septembre.

USH, *Rapport au Congrès HLM 2013*, septembre 2013

VERGRIETE Patrice, « La ville fiscalisée », Position de thèse dans *Études Foncières*, n°161, janv.-février 2013

VORMS Bernard :

- « Propriété et location, les statuts d'occupation ne sont pas des catégories universelles ! », *Études foncières*, n° 151 mai-juin 2011
- « Quelles priorités pour les aides à l'accession à la propriété », *Métropolitiques*, 20 février 2012. URL : <http://www.métropolitiques.eu/Quelles-priorités-pour-les-aides-a.html>

Reuves

Études Foncières, dossier « *Logement abordable. Un souffle d'optimisme* », coordonné par Escobar Laurent et Bazard L. pour ILLA, n°160, novembre – décembre 2012

Savoir/Agir revue, « Politiques du logement », 2013/3, n°24.

Rapports d'activités

FNSCHLM, *Rapport d'activité et d'orientation*, 2012 et 2013

Promoteurs : Bouygues, Eiffage, Icade, Nexity, Gambetta, Valophis, 2011 et 2012

Sources statistiques

ADIL, *Le marché de l'immobilier neuf en Île-de-France* (période consultée : 2005 à 2013).

EXPANSIEL Promotion, *Profils des ménages acquéreurs*, Programmes à Arcueil, Garges, Trappes.

GRECAM, *Base de données de l'observatoire immobilier de l'habitat collectif Île-de-France* (période consultée : 2000-2013).

Glossaire

ABF : Architectes des bâtiments de France
ADIL : Agence départementale pour l'information sur le logement
AFL : Association Foncière Logement
ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
AORIF : Association Régionale Hlm Île-de-France
BIEN : Base d'informations économiques notariales
BO : Bulletin officiel
BTP : Bâtiment et travaux publics
CA : Communauté d'agglomération
CAMY : Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CDOR : Contrat de développement de l'offre résidentielle
CES de l'Anru : Comité d'évaluation et de suivi
CPER : Contrat de projets État-région
CRIF : Conseil régional d'Île-de-France
DGFiP : Direction générale des Finances publiques
DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIA : Déclaration d'Intentions d'Aliéner
DRIHL : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
EPFIF : Établissement Public Foncier Île-de-France
FEDER : Fonds européen de développement économique et régional
GIP : Groupement d'intérêt public
GPV : Grand Projet de Ville
GRECAM : Groupe de Recherche sur l'Économie de la construction et de l'Aménagement
HLM : Habitation à loyer modéré
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
LL : Logement locatif
LLS : Logement locatif social
MLLE : Loi de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion
NPRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain
OIN : Opération d'intérêt national
OPAH : Opération programmée de l'amélioration de l'habitat
ORF : Observatoire régional du foncier en Île-de-France
PAP : Prêt d'accession à la propriété
PC : Permis de construire
PCS : Loi de programmation pour la cohésion sociale
PLH : Programme local de l'habitat
PLHI : Programme local de l'habitat Intercommunal
PLI : Prêt locatif intermédiaire
PLS : Prêt locatif social
PLU : Plan local de l'urbanisme
PLUS : Prêt locatif à usage social
PNRU : Programme National pour la Rénovation Urbaine
PRIF : Préfecture de région Île-de-France
PRU : programme/projet de rénovation urbaine
PSLA : Prêt social location-accession
PTZ+ : Prêt à Taux Zéro
PUCA : Plan Urbanisme, Construction et Architecture
RU : Rénovation urbaine/renouvellement urbain
SCoT : Schéma de cohérence territoriale
SHON : Surface hors œuvre nette
SRU : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

UC : Unité de consommation
USH : l'Union sociale pour l'habitat
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée
VEFA : Vente en état futur d'achèvement
ZAC : Zone d'aménagement concertée
ZUS : Zone urbaine sensible



L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France est une fondation reconnue d'utilité publique par décret du 2 août 1960, financée par la Région Île-de-France et par l'État.

15, rue Falguière - 75740 Paris cedex 15 - 33 1 77 49 77 49 - www.iau-idf.fr

02 13 015