



Observatoire départemental de l'habitat du Doubs

2010-2015 : Bilan et évaluation du dispositif PTZ dans le département du Doubs

Objectif et méthodologie

Une récente analyse de l'accession aidée à la propriété menée dans le cadre de l'Observatoire Départemental de l'Habitat (ODH) a permis de quantifier et de caractériser l'utilisation du dispositif PTZ jusqu'en 2010. La présente étude se propose de prolonger l'analyse sur la pé-

riode 2010-2015 en exploitant les données mises à disposition par la Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS), le but avoué étant d'évaluer, même succinctement, le dispositif sur le département du Doubs.

Historique et évolution : un dispositif sans cesse remanié

Dans la logique de faire correspondre au mieux le dispositif aux constantes mutations du contexte socio-économique, immobilier et législatif, et toujours dans l'esprit de favoriser l'accession à la propriété des plus modestes tout en intégrant les nouveaux impératifs

en matière d'environnement et d'économie d'énergie, les autorités n'ont eu de cesse de modifier, adapter, transformer un dispositif âgé maintenant de plus de 20 ans et ce, parfois, aux dépens des besoins réels des populations concernées (cf. figure 1).

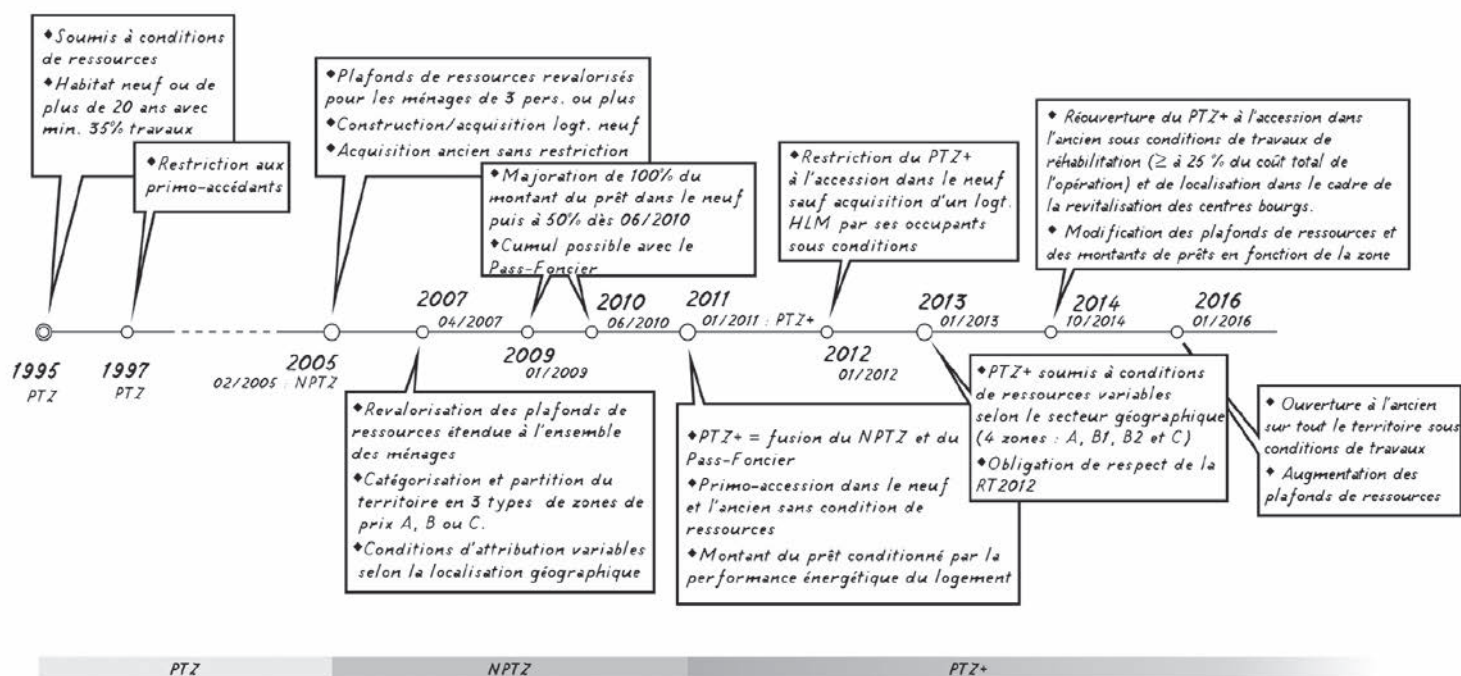


Figure 1 : évolution du dispositif PTZ depuis sa création en 1995

Bilan et analyse à l'échelle du département : urbain et périurbain d'abord !

Ces modifications ont touché alternativement ou simultanément l'ensemble des critères de base de discrimination des candidats potentiels à la primo-accession (niveau de ressource, type de projet, montant de l'aide, localisation, etc.) affectant plus ou moins sérieusement les scores enregistrés par le dispositif. À cet égard, les variations mesurées pour le département du Doubs (cf. figure 2) sont à l'image de celles constatées au niveau national¹.

Depuis sa création, le Prêt à Taux Zéro, dans son acception générale, seul ou complété par d'autres dispositifs (PC, PAS, Pass-Foncier, etc.) a permis à près de 30 000 ménages du Doubs d'accéder pour la première fois ou non à la propriété (pour mémoire, en 2014 le Doubs compte approximativement 238 240 ménages).

¹ Une évaluation du prêt à taux zéro à partir des données nationales SGFGAS, CETE Nord-Picardie - DGAN, 2014.

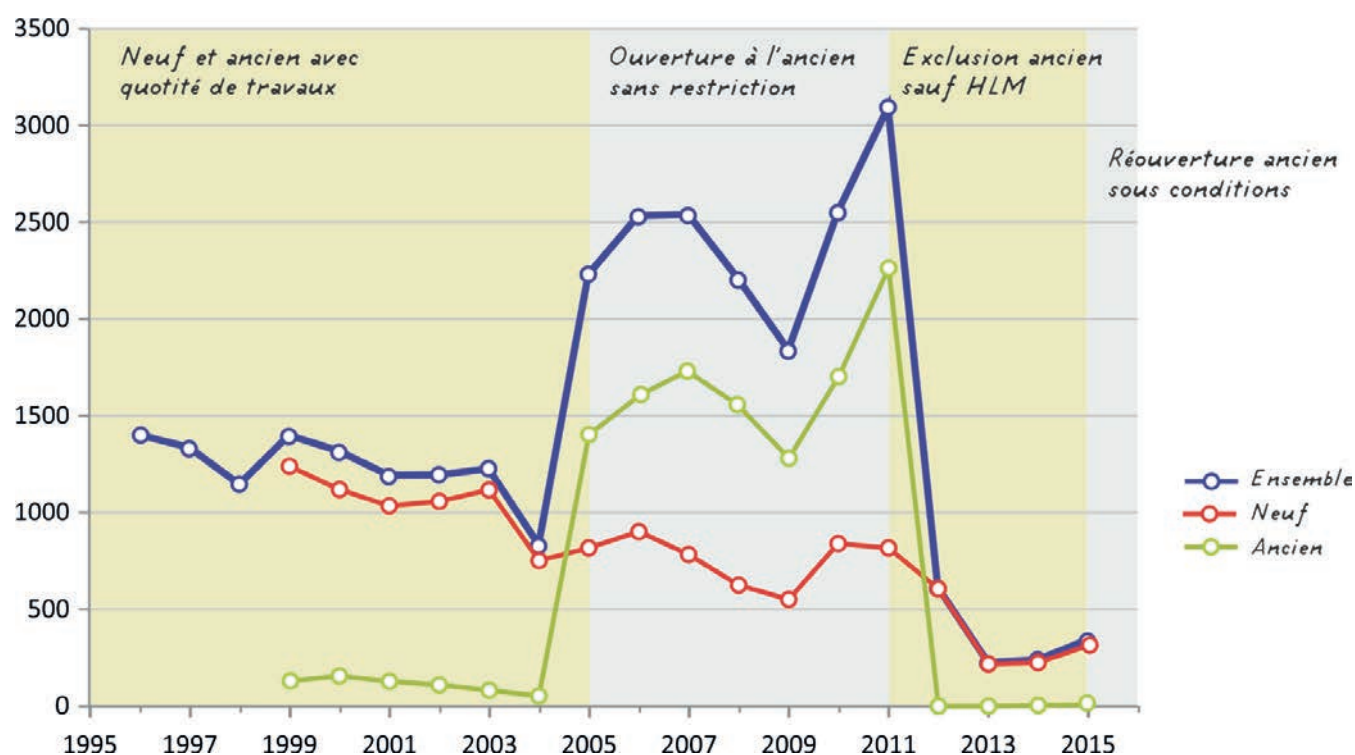


Figure 2 : évolution du nombre d'opérations PTZ valides (total/neuf/ancien) dans le département du Doubs au gré de la transformation du dispositif - période 1995-2015 / source SGFGAS.

Pour la seule période 2010-2015 ce sont 7021 PTZ qui ont été octroyés dont 80,2 % pour les années 2010 et 2011. L'exclusion de l'ancien du dispositif en 2012 explique l'essentiel de la chute du nombre de PTZ attribués à partir de cette date avec une moyenne annuelle de 346 unités contre plus de 2800 sur 2010 et 2011 (cf. figure 2). Le nombre de projets dans l'ancien, jusqu'alors largement majoritaire, s'effondre pour ne plus exister du tout jusqu'à sa réintroduction sans condition de localisation au 1^{er} janvier 2016.

Le dispositif demeure d'abord un outil mobilisé par les ménages pour l'accession à la propriété dans les zones urbaines et périurbaines : les trois principaux bassins de population du département² totalisent à eux seuls 55,7 % des PTZ octroyés sur la période 2010-2015 (cf. figure 3). Ce constat n'a rien de surprenant dans la mesure où ces territoires concentrent par ailleurs la majorité des ménages locataires, principal vivier du dispositif. À noter toutefois que ce score aurait pu être plus important au regard du potentiel attaché à ces territoires (76 % des effectifs

locataires départementaux³), la faute en étant attribuable pour partie à la plus grande cherté du foncier et de l'immobilier en général et à des capacités de financement des ménages somme toute plus limitées par rapport aux territoires plus ruraux.

Lorsque le dispositif l'a permis, la mobilisation du PTZ pour la primo accession s'est toujours réalisée prioritairement dans l'ancien : ce fut le cas dès 2005 et surtout en 2010 et 2011, années pour lesquelles le PTZ fut utilisé respectivement à 66,8 et 73,5 % pour une accession dans de l'habitat existant (cf. figure 2). Le moindre coût de l'ancien et surtout la flambée des prix du neuf et du foncier dès 2002 ont ainsi largement orienté le choix des primo-accédants. La restriction du dispositif à la quasi seule acquisition d'un logement neuf dès 2012⁴ a littéralement renversé la situation, anesthésiant immédiatement le choix de l'ancien.

² CAGB, PMA et CC. du Larmont (Pontarlier) dans leur limites contemporaines de la période d'étude (2010-2015).

³ INSEE 2012.

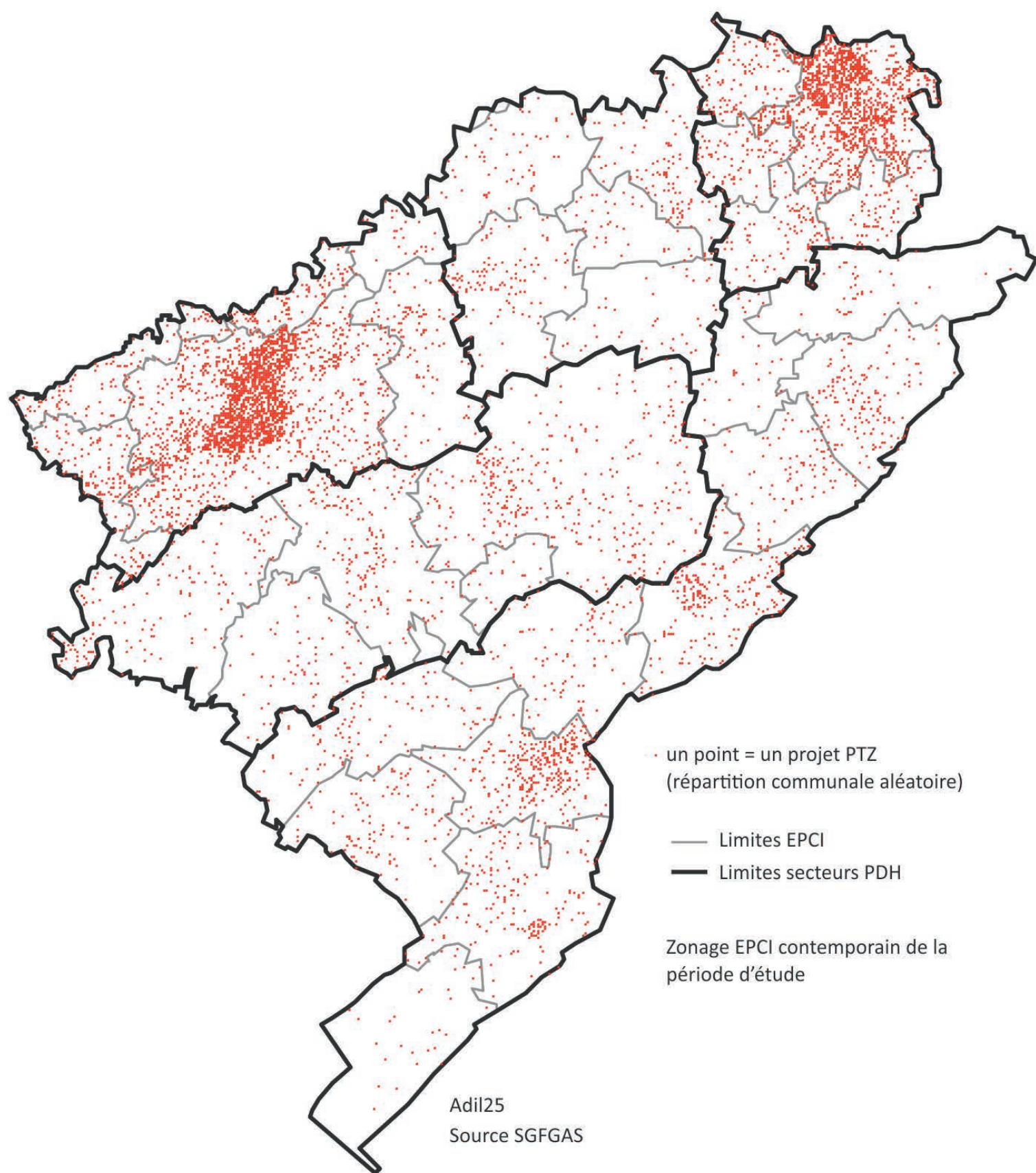


Figure 3 : répartition par commune, EPCI et secteurs PDH des PTZ octroyés sur la période 2010-2015 / Source SGFGAS

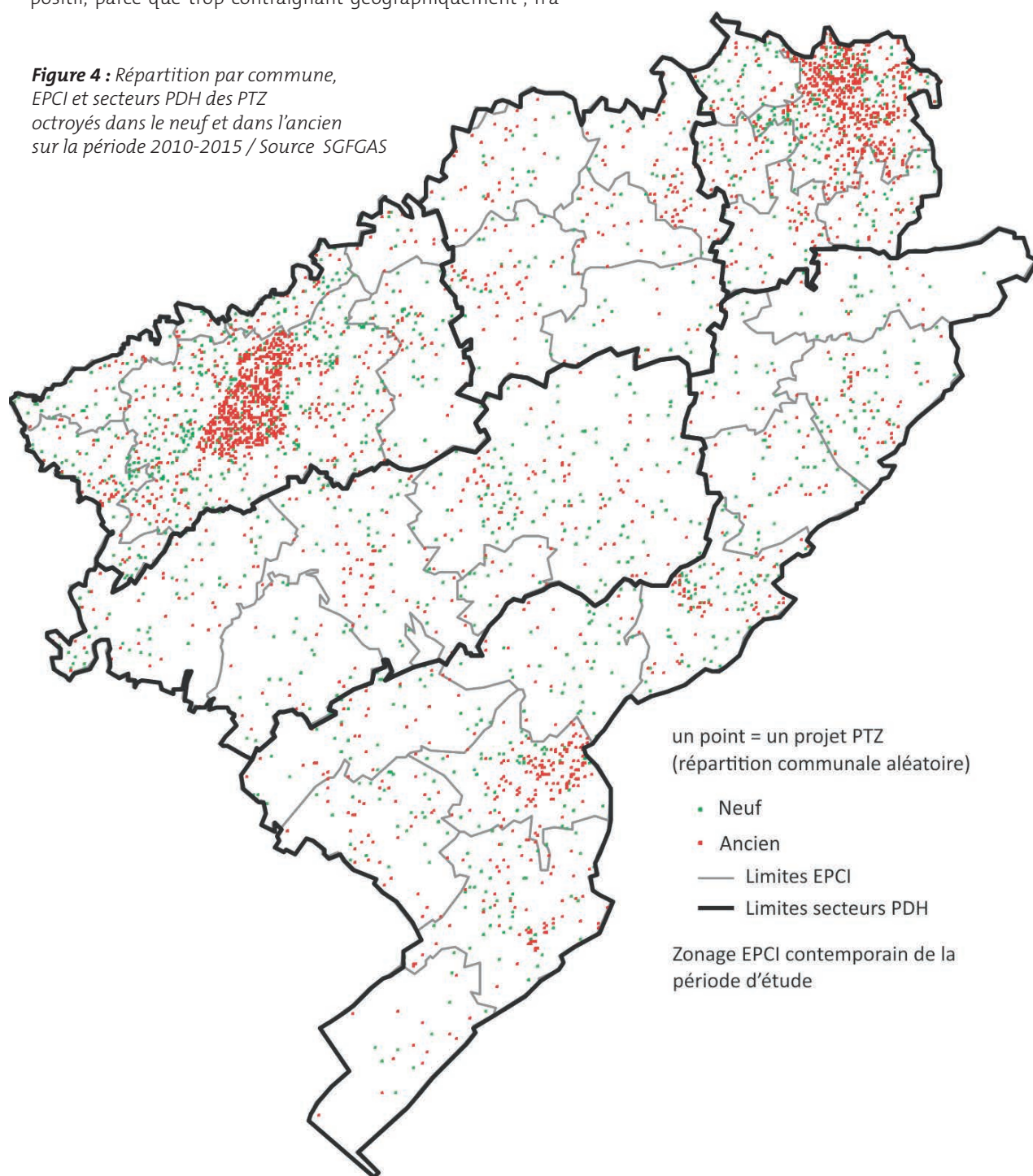
L'ancien privilégié en ville et centre-bourg, le neuf en périurbain et secteur rural

Lorsque autorisée (2010 et 2011), l'accession dans l'ancien mobilisant le PTZ s'est principalement réalisée dans les villes et centres-bourgs, précisément là où le foncier est plus rare et plus cher : sur la période 2010-2015, 58,4 % de la primo-accession dans l'ancien s'est faite simultanément sur la seule ville de Besançon, sur la conurbation Montbéliard-Audincourt et sur Pontarlier. Si l'on étend le comptage aux EPCI correspondants, la proportion passe à 66,2 %. Pour des causes inverses, l'accession dans le neuf s'est majoritairement pratiquée en périphérie des centres urbains ainsi qu'en zones rurales (cf. figure 4). Ainsi, si l'on analyse l'utilisation du dispositif à partir de 2012, date de sa restriction au neuf, et ce jusqu'en 2015, on observe que les primo-accédants y ont eu recours à 79,3 % en secteurs périurbain et rural. Malgré sa réouverture à la primo-accession dans l'ancien sous conditions fin 2014 (fig. 1), le dispositif, parce que trop contraignant géographiquement⁵, n'a

pas su motiver les ménages susceptibles d'y avoir recours et n'est demeuré exploité en 2015 que de manière anecdotique, avec seulement 16 projets dans l'ancien sur l'ensemble du département contre 334 dans le neuf.

Le cumul possible avec l'Eco-prêt à taux zéro et le crédit d'impôt transition énergétique pour l'accession dans l'ancien aurait pourtant laissé supposer un regain d'intérêt pour le PTZ, le rendant (nonobstant les contraintes de localisation) plus aidé et donc plus attractif que son pendant dans le neuf. Or il n'en fut rien, la faute peut-être à un déficit d'information et à la complexité et aux contraintes de sa mise en œuvre, dans un contexte de taux d'intérêt bancaires bas et de baisse de prix dans l'ancien, encourageant certains ménages à s'affranchir de l'option PTZ.

Figure 4 : Répartition par commune, EPCI et secteurs PDH des PTZ octroyés dans le neuf et dans l'ancien sur la période 2010-2015 / Source SGFGAS



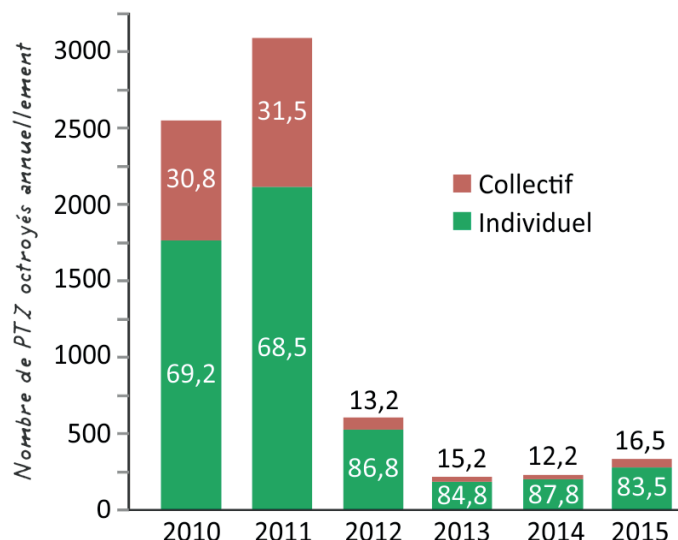
Le marché de l'accession aidée en collectif dopé temporairement par le PTZ ouvert à l'ancien

Les périodes d'ouverture du PTZ à l'ancien ont systématiquement stimulé le marché de la primo accession aidée dans l'habitat collectif, plus spécifiquement dans l'ancien et, par voie de conséquence, la primo accession en ville : en 2010 et 2011, l'accession aidée a été de cette façon assez nettement orientée vers l'habitat collectif, tout en restant majoritaire en individuel (cf. fig. 5). La limitation du dispositif au neuf dès 2012 aura eu raison de cette option, réduisant du même coup sa contribution à la primo accession quasi à néant et ce, sans réel report sur l'individuel neuf (cf. fig. 5).

⁴ À l'exception de l'acquisition sous conditions d'un logement HLM par ses occupants..

⁵ Dans le cadre de la revitalisation des centres-bourgs ruraux, 42 communes du département ont été reconnues éligibles au dispositif PTZ au regard des critères tels que retenus par la loi de finances de 2015 : communes de moins de 10 000 habitants, niveau de vacance $\geq$ à 8 % et niveau minimal de 8 équipements et services de proximité.

Figure 5 : mobilisation du PTZ selon le type d'habitat dans le département du Doubs entre 2010 et 2015



Les ménages jeunes plutôt tournés vers l'accession dans le collectif ancien en milieu urbain

Les modifications successives des conditions d'octroi du PTZ entre 2010 et 2015 ne semblent pas avoir eu un impact majeur sur la structure par âge de la population des ménages bénéficiaires, les variations d'effectifs ayant touché indistinctement et dans des proportions à peu près similaires l'ensemble des classes d'âges (cf. figure 6) :

- Les ménages jeunes (25 ans et moins) ont représenté en moyenne 17,1 % des ménages bénéficiaires du dispositif sur la période. On note toutefois une légère érosion de leur participation dès 2012 attribuable probablement à la fermeture du dispositif à l'ancien à cette date. Il apparaît en effet que cette catégorie a particulièrement mobilisé le PTZ pour une primo accession en collectif urbain dans l'ancien.

- À l'opposé, les ménages les plus âgés (plus de 45 ans), traditionnellement la classe d'âges la moins représentée, n'ont constitué en moyenne que 9,7 % des ménages bénéficiaires sur la période 2010-2015 avec, là encore, une tendance au retrait depuis l'exclusion du bâti ancien du dispositif (Cf. figures 6 & 7).

- Les classes d'âges intermédiaires (26-35 ans et 36-45 ans) ont accaparé à elles deux 73,2 % des PTZ distribués sur la même période, dont 50,7 % pour la seule classe des 26-35 ans (cf. figure 6). Plus tournées que les autres classes vers la primo accession dans le neuf, ces catégories intermédiaires ont davantage mobilisé le PTZ pour ce type d'accession, principalement en secteurs périurbain et rural (cf. figure 7) : près de la moitié des PTZ octroyés à ces ménages l'ont été dans le neuf. De façon encore plus flagrante, lorsque le dispositif a exclu l'ancien en 2012, ces deux catégories ont constitué la principale clientèle du PTZ pour l'ensemble des secteurs, s'accaparrant 78,9 % des PTZ neufs ; l'intervalle des 26-35 ans restant prédominant avec 57,3 % du total de ces mêmes prêts.

Figure 6 : structure par classe d'âges des ménages bénéficiaires du PTZ entre 2010 et 2015 (source SGFGAS)

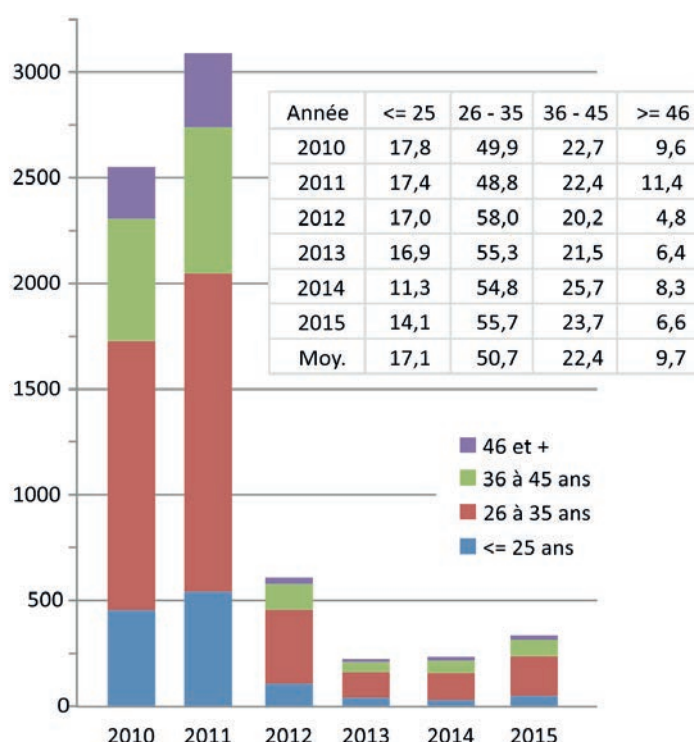
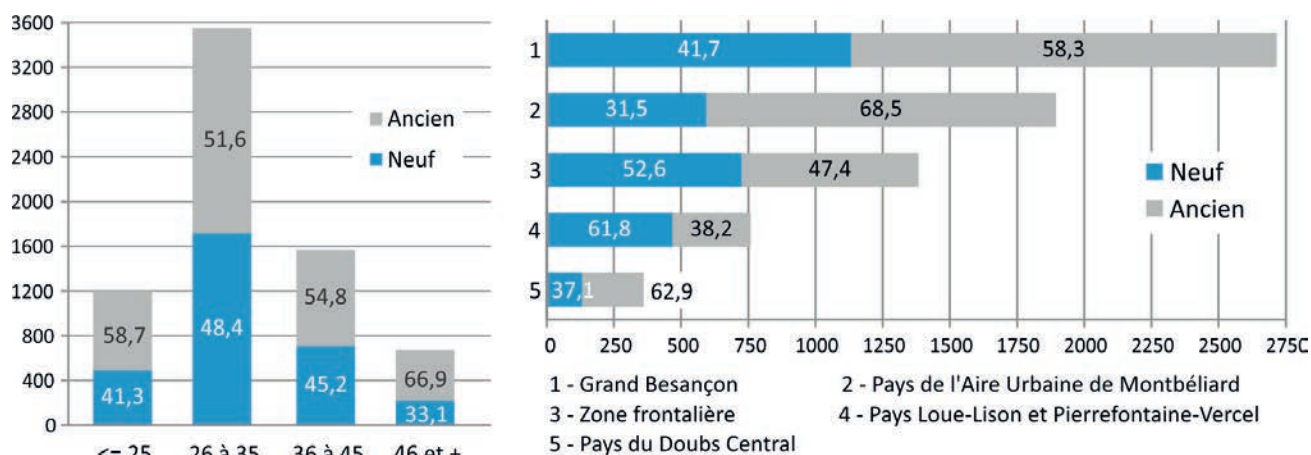


Figure 7 : répartition des PTZ dans le département du Doubs entre 2010 et 2015 selon la classe d'âges, le type d'habitat et la localisation (source SGFGAS)



L'effondrement de la mobilisation du PTZ dès 2012 est imputable en grande partie à la fermeture du dispositif à l'ancien mais pas seulement puisque qu'à partir de cette date, et jusqu'en 2014, la tendance baissière se poursuit traduisant une diminution du nombre de PTZ octroyés pour des projets relatifs à l'accèsion dans le neuf : de 224 unités en moyenne par année sur l'intervalle 2010-2011, on atteint 85 sur la période 2012-2015. Il n'y a donc pas eu report de la « clientèle » privée d'ancien vers le neuf, confirmant la dichotomie de la population potentielle du PTZ. Le décalage entre les ressources des ménages prétendants et le prix des constructions, renchéri par l'obligation du respect de la norme RT 2012 dès 2013, la modification du zonage géographique avec des plafonds de ressources et des aides variables sensées tenir compte de la cherté du foncier et de la construction, ont largement contribué à décourager nombre de candidats. Par ailleurs, et comme

déjà évoqué, un contexte de taux d'intérêts bancaires historiquement bas a peut-être incité nombre de ménages candidats à la primo accession à s'affranchir d'un dispositif PTZ jugé complexe et contraignant (travaux, respect de normes, etc.). A noter également l'échec du dispositif à destination des locataires du parc social en vue de l'accèsion à la propriété d'un logement occupé : pourtant seule possibilité d'accéder à la propriété dans l'ancien encore active depuis la limitation du dispositif au neuf en 2012, cette formule n'a que très peu séduit (à peine quelques unités dans le département sur la période 2010-2015). Les locataires HLM, lorsque primo accédants - situation encore anecdotique - ont opté pour le secteur privé. La timide reprise constatée en 2015 fait suite à la modification des plafonds de ressources à la hausse et à la réouverture à l'ancien sous conditions de travaux et de localisation (centres-bourgs).

Quand l'orientation du dispositif influe sur la taille des ménages et par ricochet sur la localisation des projets

Les ménages uni-personne ont représenté en moyenne 28,4 % des ménages ayant bénéficié d'un PTZ sur la période 2010-2015. Comme toute moyenne, celle-ci est trompeuse et ne reflète en rien une réalité très contrastée, puisque 88,2 % de ces ménages ont mobilisé le dispositif sur les seules années 2010 et 2011, précisément lorsque le PTZ était encore ouvert à l'accèsion dans l'ancien. Alors que cette catégorie de ménages contribuait pour près du tiers à la population des primo accédants via un PTZ sur 2010-2011, elle ne représente plus en moyenne que 16,5 % des ménages accédants de 2012 à 2015. La fermeture du dispositif à l'ancien dès 2012 puis sa réouverture en 2015 sous conditions de localisation auront découragé cette clientèle plus jeune, de condition souvent modeste et davantage attirée par l'habitat collectif urbain (cf. figure 8). Ce constat vaut dans une moindre mesure pour les ménages de 2 personnes. A l'opposé, les ménages de taille moyenne à grande (3 personnes et plus), favorisés pour partie par le « désengagement contraint » des petits ménages et pour autre par leurs préférences en matière de primo accession (habitat individuel neuf en périurbain et rural pour simplifier) ont vu leur participation s'accroître notablement dans le même temps, passant de 42,6 % en moyenne sur 2010-2011 à 58,8 % en moyenne de 2012 à 2015 avec un maximum à 65,8 % en 2014.

On mesure ici à quel point les modifications apportées au dispositif (plafonds de ressources, localisation, type d'habitat, etc.), quelle qu'en soit la motivation sous-jacente, ont un impact immédiat et souvent non souhaité et/ou imprévisible sur la sélection des ménages candidats, conditionnant ainsi le succès ou l'échec de l'entreprise.

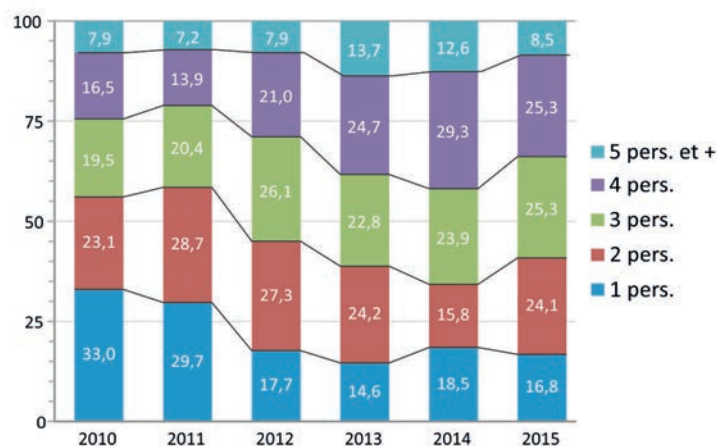


Figure 8 : répartition des PTZ octroyés selon la taille des ménages entre 2010 et 2015 dans le département du Doubs (source SGFGAS)

Soutien à la primo accession des ménages modestes : 2010-2015, un bilan en demi-teinte

Le principal but affiché du dispositif PTZ est d'abord de favoriser la primo accession à la propriété des ménages modestes à très modestes. Dispositif construit pour l'échelon national avec un paramétrage moyen ou médian, il n'y parvient pas nécessairement, devant composer avec la variabilité spatiale des revenus, des prix de l'immobilier et du foncier, des caractéristiques des ménages, du contexte bancaire (taux d'intérêt), etc. L'introduction dès 2007 d'un zonage, par la suite adapté (2013), devait tenir compte de la notion de marché local de l'habitat avec pour finalité le nivellement des disparités spatiales par une aide à géométrie variable. Elle y a en partie réussi, permettant une meilleure prise en compte du binôme acheteurs/prix, sans pour autant autoriser un contrôle total et permanent de l'ensemble des paramètres susceptibles de garantir le succès du dispositif.

Ainsi, les ménages primo accédants modestes et très modestes du département du Doubs ont-ils plutôt bénéficié du

dispositif lorsqu'il était encore ouvert à l'ancien, représentant en moyenne 57 % des bénéficiaires sur les années 2010 et 2011 (43 % pour les ménages aisés à très aisés). La quasi restriction du PTZ au neuf de 2012 à début 2015 a renversé les proportions, rendant les ménages aisés à très aisés majoritaires dans l'attribution des prêts (cf. figure 9). La modification du dispositif a implicitement eu pour conséquence une sélection de la population potentiellement candidate à la primo accession, en réactivant un décalage entre le prix de l'immobilier neuf et le niveau de ressource des ménages, expliquant « la mise à l'écart » d'une partie des ménages les plus modestes.

La réouverture ciblée du dispositif à l'ancien en 2015, notamment en secteur rural (revitalisation des bourgs-centre) a naturellement, quoique timidement, redonné la priorité aux ménages modestes dont la contribution fut à nouveau majoritaire avec 54,4 % des PTZ distribués (cf. figure 9).

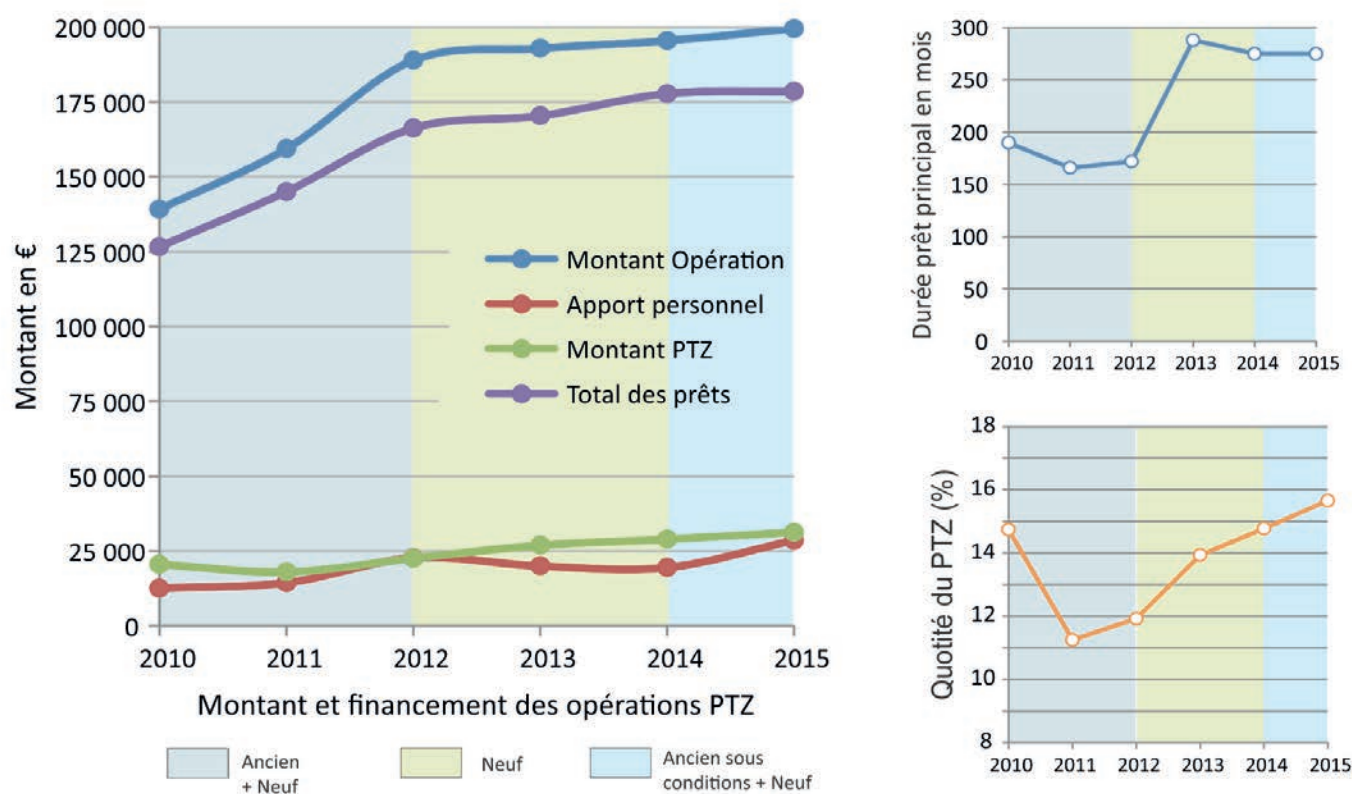


Figure 9 : caractéristiques financières des opérations PTZ de 2010 à 2015 dans le département du Doubs

Accroissement du coût moyen des opérations dans un contexte de taux bancaires favorables

La période 2010-2015 a vu s'envoler le coût moyen des opérations immobilières impliquant un PTZ : celui-ci a bondi de 139 000 € en 2010 à 199 500 € en 2015, soit une progression de + 43 %. A noter que cette progression s'est réalisée pour l'essentiel principalement entre 2010 et 2012. Parallèlement l'endettement des ménages primo accédants a logiquement progressé se traduisant, malgré ou à cause d'une baisse prononcée des taux d'intérêt bancaire sur la période, par un allongement conséquent de la durée d'emprunt passée de 190 à 275 mois, soit une augmentation de 44%. Une situation que l'on explique principalement par la conjonction de la ferme-

ture du PTZ à l'ancien et au renchérissement en parallèle du prix du neuf et du foncier. La progression constante du montant moyen du PTZ octroyé sur la période n'a pu compenser la hausse du coût moyen des opérations. La quotité du PTZ dans le montant total du montage financier est cependant demeurée relativement stable sur la période, oscillant de 11 % à 15,5 %. La hausse des coûts moyens des opérations a toutefois été en partie amortie par la progression des montants d'autofinancement, révélateur d'une modification du niveau de ressource moyen des candidats.

D'importantes disparités infra départementales

Qu'il s'agisse du coût moyen du projet immobilier en accession, du montant de l'apport personnel ou de celui du PTZ octroyé, de la durée moyenne du prêt ou bien encore du revenu mensuel moyen, les disparités constatées entre territoires infra départementaux (secteurs PDH) sont importantes et les hiérarchies supposées pas toujours vérifiées : la zone frontalière avec le secteur Loue-Lison et Pierrefontaine-Vercel demeurent les territoires où le coût de la primo accession – tout type de biens confondu – reste le plus élevé quelle que soit la période : respectivement 161 000 € et 156 000 € en 2010, 204 000 € et 213 000 € en 2015. La cherté du secteur Loue-Lison et Pierrefontaine-Vercel, notamment en 2015, s'explique principalement par la position clé de la composante Valdahon-Vercel-Pierrefontaine, zone sous influence concurrente des demandes bisontine et frontalière. A l'opposé, le Pays de l'Aire Urbaine de Montbéliard constitue le secteur où les projets d'accession via un PTZ présentent les coûts les moins élevés (cf. figure 11).

Malgré l'évolution à la hausse des coûts des projets PTZ entre 2010 et 2015, en lien avec l'évolution naturelle du prix de l'immobilier neuf et de celui du foncier, mais surtout en lien avec la restriction du dispositif au bâti neuf, la durée d'emprunt

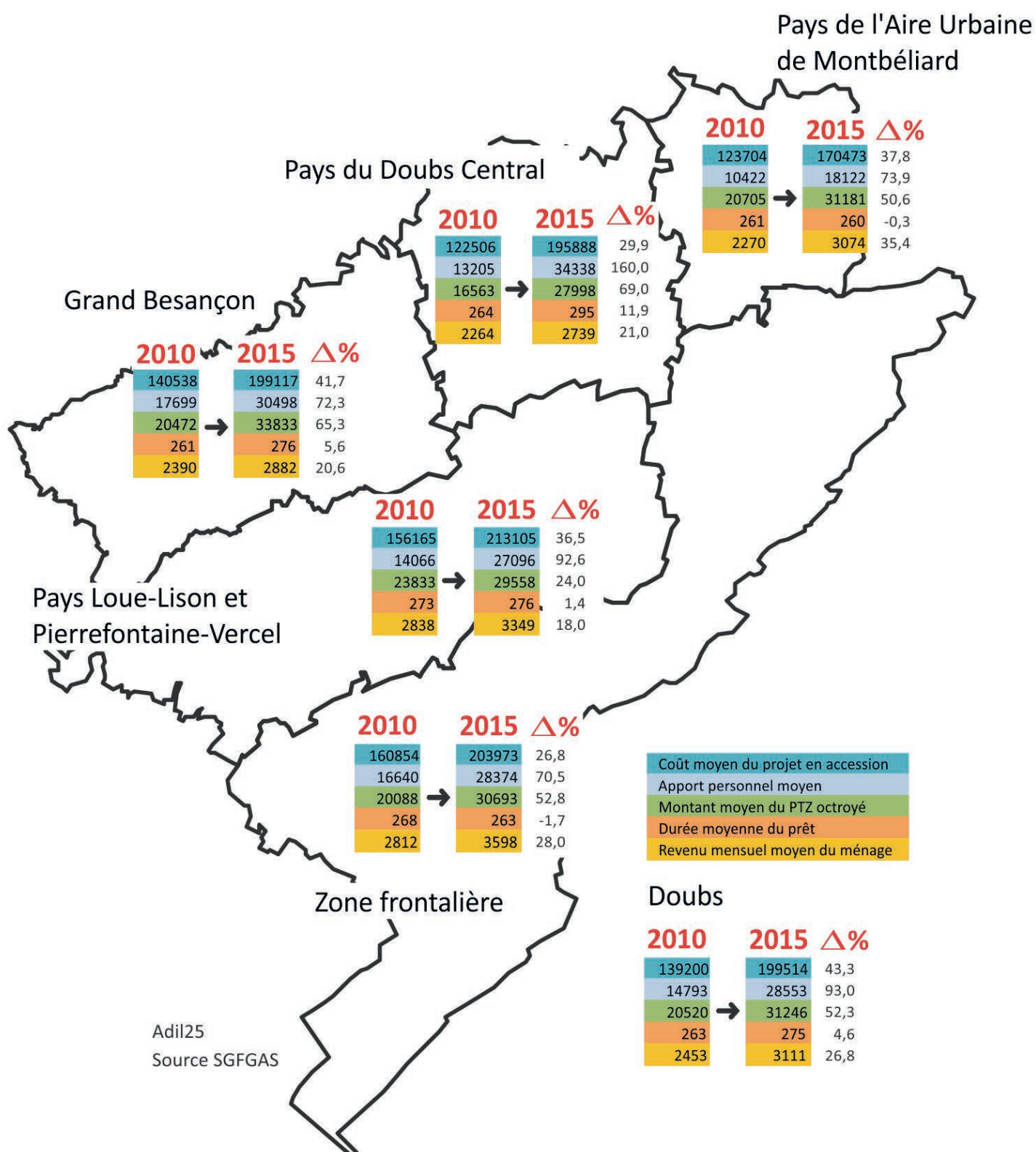
n'a que peu évolué : la raison principale de ce quasi statu quo est directement imputable à la très significative baisse des taux d'intérêt bancaires immobiliers sur la période. On est en effet passé d'un taux moyen⁶ de 3,8 % début 2010 à un taux toujours moyen de 2,1 % début 2015 avec un pic à 4,2 % début 2012 (Cf. figure 12). La division par presque deux du taux d'intérêt moyen du prêt principal a permis d'accroître la capacité d'emprunt des acheteurs, en maintenant constantes la durée de remboursement et parfois même les mensualités.

D'une manière générale, le montant de l'apport personnel des ménages a fortement progressé sur la période d'analyse (2010-2015). Rien de très surprenant à cela : ouvert à l'ancien en 2010, le PTZ a été mobilisé principalement par des ménages modestes à très modestes, avec peu ou pas de capacité d'autofinancement. Dès 2012, restreint au neuf, le dispositif a davantage été exploité par des ménages aisés à très aisés, disposant d'un apport personnel moyen plus important (cf. figures 9 et 11). L'augmentation de l'apport personnel a été particulièrement forte chez les primo accédants du Pays Doubs central, avec + 160 % pour un accroissement départemental moyen de + 93 %.

⁶Taux fixe sur 20 ans (source : Crédit Logement/CSA - Observatoire du Financement des Marchés Résidentiels)



Figure 10 : principaux paramètres moyens attachés aux PTZ par territoires PDH et leur évolution entre 2010 et 2015



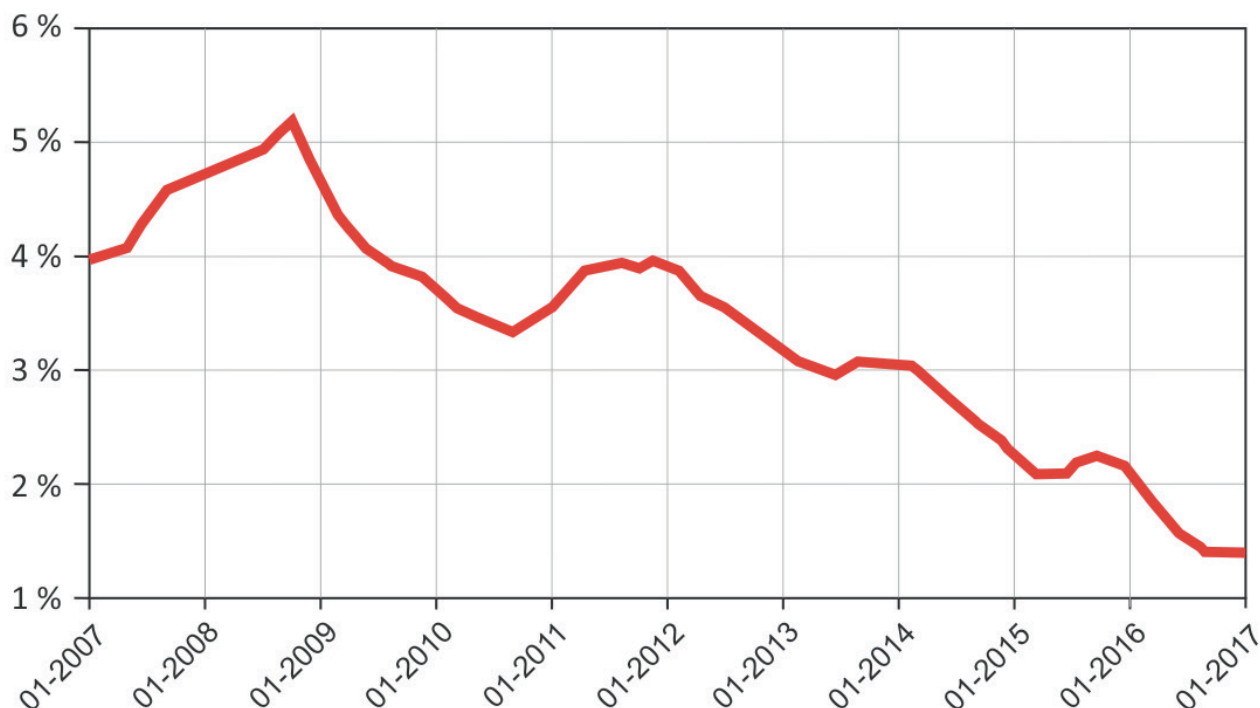


Figure 11 : évolution trimestrielle des taux bancaires immobiliers fixes aux particuliers sur 20 ans de 2007 à 2017 - région Est.
Source: Crédit Logement/CSA

Pour des raisons sensiblement similaires, le revenu moyen des ménages primo accédants a fortement augmenté sur la même période, et ce, quel que soit le secteur considéré : + 35,4 % dans

le pays de Montbéliard, + 28 % en zone frontalière, + 20,6 % dans le Grand Besançon et + 26,8 % en moyenne pour l'ensemble du département.

CONCLUSION

La réorientation du dispositif PTZ début 2012 en direction du logement neuf aura suffi à casser l'élan de la primo accession qu'avait suscité l'ouverture au marché de l'ancien en 2005, tout autant qu'elle aura implicitement organisé la sélection par la ressource des ménages candidats, réservant le dispositif majoritairement aux accédants les plus aisés (cf. figure 9). La situation telle qu'observée et analysée dans le département du Doubs ne fait pas exception, demeurant à l'image de celle qui a globalement prévalu au niveau national sur la même période⁷ - les mêmes causes produisant les mêmes effets avec des intensités variables selon les territoires et les types de marchés. Quels que soient les arguments - souvent comptables - avancés par le gouvernement pour justifier de la restriction du PTZ au logement neuf - exception faite du bâti HLM existant - les répercussions ont été immédiates et d'ampleur. Seules une augmentation des plafonds de ressources et des octrois PTZ, le tout associé à un contexte bancaire favorable, auront permis de sauver le dispositif entre 2012 et 2014.

L'année 2015, sur la base de mesures adoptées dès octobre 2014, marque la réouverture du PTZ à la primo accession dans le bâti ancien, réouverture cependant assortie de conditions contraignantes (travaux de réhabilitation, localisation - cf. figure 1). Ces contraintes expliquent pour partie l'insuccès du dispositif qui, pas plus qu'en 2013-2014 et malgré l'éligibilité du bâti ancien, n'a su inciter les ménages concernés à franchir le pas de la primo accession (cf. figure 2) : le dispositif n'a en effet été mobilisé que de manière anecdotique pour un

achat dans l'ancien. Un comble pour un dispositif modifié à cette fin. D'un côté desservi par sa complexité et ses aspects contraignants, et de l'autre concurrencé par un marché du prêt bancaire privé rendu très attractif par des taux d'intérêt historiquement bas (cf. figure 12), le PTZ dans sa nouvelle mouture n'aura pas su séduire les ménages tentés par la primo accession dans l'ancien. Dans un marché immobilier ancien aux prix stables et attractifs, ces derniers auront préféré financer leur projet sans faire appel aux PTZ et en mobilisant exclusivement un financement privé, agrémenté ou non d'un prêt social type PC ou PAS. Les calculs faits, ils auront trouvé plus économique un achat ancien hors PTZ sans obligation de travaux.

L'année 2016 ouvre encore plus largement le dispositif à l'ancien, l'affranchissant de toutes contraintes de localisation. Assorti d'une nouvelle hausse des plafonds de ressources, il devrait, en toute logique, intéresser potentiellement davantage de ménages. Mais cela sera-t-il suffisant pour relancer l'attrait du dispositif auprès des candidats à la primo accession et plus spécifiquement des plus modestes ? La poursuite de la baisse des taux bancaires immobiliers fixes sur 2016 (cf. figure 12), associée à la modification des conditions de mobilisation et d'utilisation du PTZ, pourraient le laisser supposer.

⁷ op. cit. page 1

Notes

[illegible]



Habitat 25/Francois



Habitat 25/Les Epinettes/Pontarlier