

Conseil National de l'Habitat

Rapport du groupe de travail « Accession à la propriété »

Redynamiser l'accèsion à la propriété

Septembre 2023

Michel MOUILLART
Personnalité qualifiée

Résumé

1. Une accession à la propriété en dépression

L'accession à la propriété est en dépression et le nombre des ménages réalisant chaque année leur projet s'est affaïssé depuis 2019, affichant une perte qui en 2023 devrait s'élever à plus de 230 000 unités (- 26 % en 4 ans). Et ce sont principalement les effectifs de la primo accession qui sont concernés par cette chute, alors que ceux de la secundo accession ont été largement préservés durant ces années.

Depuis 2019 en effet, et principalement depuis l'automne 2021, les flux de l'accession à la propriété reculent. Rarement par le passé, une telle dégradation de l'activité avait pu se constater : car après la crise sanitaire qui a bouleversé l'ensemble de l'économie en 2020 et diffusé ses conséquences durant toute l'année 2021, le déclenchement de la guerre en Ukraine est venu déstabiliser un peu plus la situation économique générale dès le printemps 2022. Avec en conséquence de tout cela, une reprise vigoureuse de l'inflation dès le 4^{ème} trimestre 2021, un moral des ménages au plus bas et des intentions d'achats de logement en repli, une réorientation de la politique monétaire de la BCE provoquant depuis l'été 2022 une remontée des taux des crédits immobiliers qui pèse fortement sur les capacités d'achat des ménages. Sans oublier un resserrement de l'accès au crédit provoqué par la mise en œuvre de la « recommandation » du HCSF de décembre 2019 qui a écarté du marché de plus en plus d'accédants à la propriété. En revanche, la baisse générale des prix des logements n'a pas été au rendez-vous, affaiblissant considérablement la probabilité des scénarios de redémarrage automatique des marchés de l'accession grâce au rétablissement de la solvabilité des acheteurs. Par exemple dans le neuf, la RE2020, les prémices du ZAN et l'envolée des prix des matériaux ont renchéri les coûts des opérations et rendu impossible le choc d'offre annoncé sur le marché des logements.

La situation actuelle paraît d'autant plus préoccupante que la plupart des scénarios économiques et financiers pour 2024 ne laissent pas entrevoir une amélioration de l'environnement des marchés qui ouvrirait la voie à un retournement de la conjoncture, puis à un rebond rapide et significatif de l'activité immobilière et de l'accession à la propriété. D'autant que le retour à des conditions de crédit comparables à celles qui avaient accompagnées l'expansion des années 2012 à 2019 est peu probable, même si les prévisions macro financières s'accordent sur une prochaine décrue des taux d'intérêt.

L'accession à la propriété correspond à l'achat par un particulier (un ménage résident au sens étroit du terme, donc présent sur le territoire national et hors les entrepreneurs individuels) d'un logement constituant sa résidence principale et financé par des crédits immobiliers.

2. Des conséquences économiques et sociales indésirables

Les flux de l'accession ont chuté, partout sur le territoire national. Mais tous les candidats à l'accession n'ont pas été affectés de manière comparable. Ce sont les ménages les moins bien dotés en apport personnel, les candidats aux revenus les moins élevés jusqu'alors soutenus dans la réalisation de leur projet par les dispositifs d'aide tel le PTZ et auparavant l'APL-accession qui ont le plus fréquemment été exclus de ce marché, tant dans le neuf que dans l'ancien. Pourtant, cette catégorie d'accédants n'est pas fondamentalement plus exposée au risque de défaut, comme les bilans des commissions de surendettement permettent de le constater. En revanche, ces ménages ont vu les difficultés d'accès à un logement se renforcer, sur des territoires où l'offre locative est faiblement développée et notoirement insuffisante.

En outre, lorsque ces difficultés ont résulté d'une baisse sensible de la construction de maisons individuelles ou d'appartements commercialisés par des promoteurs, ce sont les déséquilibres macroéconomiques habituels qui se sont renforcés : le dérèglement des mécanismes de formation des prix et des loyers, les tendances à l'éviction des ménages modestes (voire moyens) des espaces urbains centraux, les difficultés d'accès à un logement des jeunes ménages, le maintien en service d'un parc énergivore dont le coût global est pourtant connu et démesuré, le blocage des créations d'emplois, la destruction d'un appareil de production, les faillites d'entreprises de toutes tailles et les destructions d'emplois.

De plus, le recul de l'accession à la propriété dans l'ancien prive les collectivités locales d'une recette fiscale essentielle à leur équilibre financier, les droits de mutation à titre onéreux.

3. Les propositions pour redynamiser l'accession à la propriété

Redynamiser l'accession à la propriété est plus que souhaitable. C'est un objectif nécessaire afin d'éviter un durcissement de la crise immobilière actuelle (par exemple, le recul des mises en chantier constaté depuis 2021 s'explique à plus de 85 % par la chute de l'accession) et le renforcement des difficultés d'accès à un logement rencontrées par un nombre croissant de ménages, et notamment les moins aisés. Une stratégie proposée pour cela doit s'appuyer sur des mesures d'urgence destinées à redresser les flux de l'accession dans les mois à venir, tant dans le neuf que dans l'ancien, ainsi que sur des dispositions plus structurelles visant à corriger des déséquilibres, à assouplir des dispositions actuelles (normes, règles, recommandation, ...) entravant le redressement des flux de l'accession. Cette stratégie doit évidemment contribuer au relèvement de la demande des particuliers. Mais aussi contribuer à un rebond de l'offre sans lequel la demande buterait sur une dégradation supplémentaire de l'équilibre des marchés, un renforcement des situations de pénurie constatées déjà sur nombre de territoires.

Le groupe de travail du CNH qui s'est réuni à 5 reprises durant les mois de mai à juillet 2023 a ainsi formulé 17 propositions visant à redynamiser les flux de l'accession à la propriété :

- 10 propositions concernent les aides à l'accession, indispensables pour permettre à des ménages modestes de se loger dans de bonnes conditions (effort financier, qualité des biens acquis, localisation des biens, ...), tant dans le neuf que dans l'ancien, et partout sur le territoire national dont notamment les espaces ruraux et intermédiaires plébiscités par la demande ;
- 3 propositions ont pour objectif de relancer une offre de logements neufs butant sur les contraintes imposées par des normes et des règles toujours plus nombreuses et pas toujours adaptées à la réalité des marchés ;
- 1 proposition vise à faciliter l'accession à la propriété des jeunes dans les zones touristiques, presque toujours caractérisées par une cherté et l'insuffisance d'une offre de logements anciens accessibles à ces ménages ;
- enfin, 3 propositions visent à amplifier l'efficacité des dispositifs favorisant la constitution d'une épargne préalable ayant maintenant retrouvé leur place dans le financement de l'accession à la propriété et à instaurer une meilleure prise en compte des évolutions de l'environnement des marchés dans la gestion des normes et des contraintes décidées par les autorités nationales de contrôle des banques pour réguler la production des crédits immobiliers aux particuliers.

Les propositions concernant les aides à l'accession

Concernant le PTZ :

Proposition n° 1 : Revalorisation des plafonds de ressources du PTZ

Proposition n° 2 : Revalorisation et actualisation des plafonds de montant des opérations

Proposition n° 3 : Revoir la quotité du PTZ partout sur le territoire

Proposition n° 4 : Amplifier la rénovation énergétique en renforçant le PTZ

Concernant le PAS :

Proposition n° 5 : Ouvrir la garantie du FGAS aux prêts cautionnés

Concernant le BRS :

Proposition n° 6 : Etendre le bail réel solidaire à l'accession intermédiaire

Concernant l'accession sociale à la propriété des organismes d'HLM :

Proposition n° 7 : Augmenter les plafonds de prix de vente

Proposition n° 8 : Harmoniser les plafonds de prix de vente entre les zones

Proposition n° 9 : Augmenter les plafonds de ressources

Concernant l'APL-accession :

Proposition n° 10 : Rétablir l'APL-accession

Les propositions concernant les contraintes affectant l'offre nouvelle

Concernant l'empilement des normes et des contraintes

Proposition n° 11 : Pour « une norme créée, une norme supprimée »

Concernant les chartes locales édictées par les collectivités

Proposition n° 12 : Pour une élaboration concertée des chartes locales

Proposition n° 13 : Réformer la fiscalité des plus-values sur le foncier

Une proposition concernant l'accession des jeunes

Concernant l'accession des jeunes en zone touristique :

Proposition n° 14 : Faciliter l'accession à la propriété des jeunes

Les propositions concernant le financement bancaire de l'accession

Concernant l'épargne préalable :

Proposition n° 15 : Créer un « Plan Épargne Parcours Résidentiels » destiné aux locataires Hlm et alimenté par un complément de loyer

Proposition n° 16 : Redonner de la visibilité à l'épargne-logement

Concernant la formation de l'offre bancaire :

Proposition n° 17 : Pour plus de souplesse dans les règles et les contraintes

Composition du groupe de travail[°]

Animateur/Rapporteur : Michel Mouillart

Christophe Boucaux	Pôle Habitat FFB
Loïc Chapeaux	FFB
Nicole Chavrier	BPCE
Bertrand Collès	Banque de France
Valérie Dreux	FBF
Nathalie Ezerzer	FNAIM
Chrystel Gueffier-Pertin	USH
David Lauvray	Assemblée Nationale
Guy Leré	Confédération Nationale du Crédit Mutuel
Vincent Lourier	Les Coop'HLM
Michel Mouillart	Personnalité qualifiée
Denise Partouche	FFB
Christine Passeman	Crédit foncier
Laurie Pekoulard	UNIS
Pascale Poirot	Personnalité qualifiée
Olivier Princiville	FNAIM
Thien Vo	Confédération Nationale du Crédit Mutuel

[°] Participants aux réunions du groupe de travail