

Une dynamique d'accession à la propriété : la « TVA Anru »



J.-C. Patracini / Urban Images / IAU IdF

La « TVA Anru » ou TVA à 5,5 %, s'applique aux territoires traités par l'Anru comme à leurs franges. Quel bilan de cette mesure qui, à partir de la crise immobilière de 2008, a largement bénéficié au logement privé collectif et continue à susciter un vif intérêt du côté des promoteurs-constructeurs ?

Depuis 2006, la politique de rénovation urbaine initiée par la loi du 1^{er} août 2003 s'est accompagnée d'une fiscalité dérogatoire, la « TVA Anru », qui s'applique tant aux territoires traités par l'Agence nationale de rénovation urbaine qu'à leurs franges. Cette mesure a fait une arrivée discrète dans le texte d'une loi qui ne traite pas de la rénovation urbaine, trois ans après le lancement du Pro-

gramme national de rénovation urbaine (PNRU). À l'origine, elle devait accompagner la « maison à 100 000 € » destinée à relancer l'accession sociale à la propriété individuelle, laquelle n'a pas eu le succès attendu. En Île-de-France, depuis la crise immobilière de 2008, la mise en œuvre effective de la TVA à 5,5 % a largement bénéficié au logement privé collectif et continue, aujourd'hui encore, à susciter un vif intérêt du côté des

promoteurs-constructeurs. Alors que, dans certains territoires, cette mesure va déjà prendre fin, ses effets n'ont pas fait l'objet de bilan ni, *a fortiori*, d'évaluation. C'est pourquoi une partie du rapport 2011 de l'Observatoire régional du foncier (ORF), intitulé *Le foncier dans les secteurs Anru*, s'est penchée sur cette question. Quels sont les avantages et les limites de ce dispositif ? Quelles sont les logiques des acteurs impliqués ?

Encourager la production de logements neufs en accession à la propriété

L'article 28 de la loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006 prévoit un taux de TVA abaissé à 5,5 % pour des programmes neufs en accession.

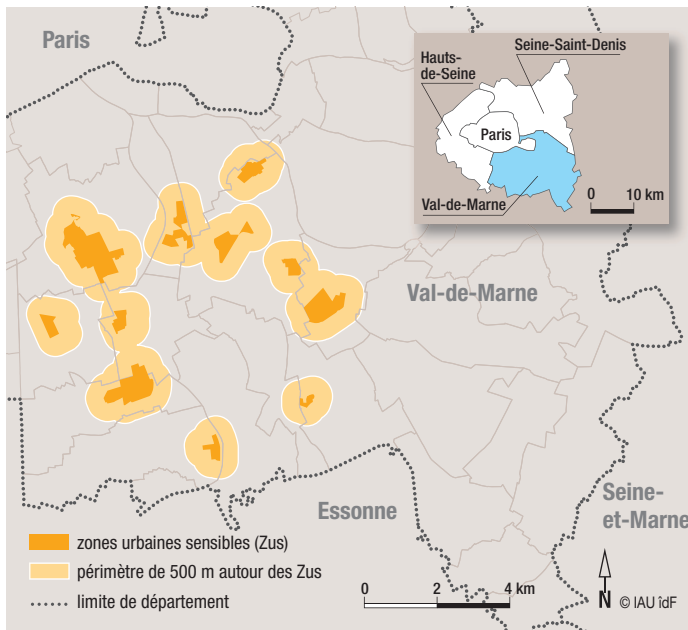
Le PRU francilien chiffres clés

(au 2 novembre 2010) :

- 135 quartiers éligibles à l'Anru (35 % des quartiers prioritaires nationaux),
- 102 conventions territoriales,
- 14,7 Mrd € de travaux prévus,
- 4,2 Mrd € de subventions Anru (35 % du total national),
- 1,15 Mrd € de subvention de la Région,
- 5 Mrd € des bailleurs,
- 2 Mrd € des villes.

« Cette mesure s'applique dans les quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Ces quartiers peuvent être situés dans une zone urbaine sensible (Zus) ou dans un quartier présentant des problèmes analogues, retenu par l'Anru au titre de l'article 6 ». Selon le texte, la TVA à 5,5 % s'applique également dans les franges de 500 m autour des Zus qui les contiennent. C'est en effet à partir des périmètres des Zus que sont comptés les 500 m, « dès lors [que ces Zus] sont couvertes, tout ou partie, par une opération Anru » (circulaire logement DGUHC, 2008). Les périmètres concernés par la mesure couvrent donc des superficies beaucoup plus vastes que les quartiers Anru.

Les périmètres TVA à 5,5% dans le Val-de-Marne



Les périmètres TVA à 5,5% forment une ceinture quasi continue.

Source : J. Martino.

Un espace bénéficiaire, trop largement défini

Il n'existe pas de cartographie officielle des secteurs bénéficiaires de la TVA Anru⁽¹⁾. Une étude de la direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (Drihl)⁽²⁾, réalisée dans le cadre du rapport de l'ORF, évalue la superficie concernée en Île-de-France à 329 km², dont 66 km² pour les Zus « porteuses » et 263 km² pour leurs franges. Cette superficie est, en cumulé, pour la seule partie hors Zus, l'équivalent de la superficie totale d'un département comme le Val-de-Marne⁽³⁾.

Dans certains départements, Val-de-Marne et Seine-Saint-Denis surtout, les franges réunissent des quartiers voisins par-delà leurs limites communales, formant ainsi des continuités géographiques inédites.

Ces franges sont composées, pour une moitié environ, par du foncier « figé » (infrastructures, grands équipements, réseaux) et, pour le reste, par du tissu pavillonnaire ou d'habitat individuel peu dense et inorganisé, dont les possibilités d'évolution sont mal connues. Cent soixante-quinze communes sont bénéficiaires de la TVA Anru, au moins

sur une fraction de leur territoire. La moitié seulement l'est au titre d'un quartier en projet de rénovation urbaine (PRU), les autres le sont au titre de l'extension à 500 m de la Zus d'une commune voisine, voire de plusieurs. Cette fraction représente en moyenne, pour ces communes, le quart de leur territoire. Ces communes bénéficiaires présentent des écarts de taille, de structure urbaine, d'occupation sociale et enfin de potentiel fiscal très importants.

Certaines communes profitent-elles d'un « effet d'aubaine » ?

Le rapport de l'ORF écarte cette hypothèse ; il estime que la TVA Anru permet plutôt (certes à des degrés divers) d'y préserver une certaine mixité. Mais l'étude pointe aussi les risques qui pèsent sur le maintien de cette mixité sociale et qui sont d'autant plus grands que, du fait de la localisation des cités HLM aux frontières communales, les secteurs bénéficiaires de la TVA Anru se situent souvent à proximité des pôles gares. Or le renforcement de ces derniers, prévu du fait de prolongements de lignes de métro, de tramway ou de train, ouvre la perspective

d'un renchérissement des coûts du foncier. De plus, une cinquantaine de secteurs bénéficiaires de la TVA Anru sont localisés dans des territoires de projet du Grand Paris.

Des limites temporelles, trop vite atteintes

Les surfaces concernées par l'exonération fiscale se réduisent depuis 2011, au fur et à mesure des sorties de conventions Anru. Les textes de référence ne précisent pas la durée du dispositif de TVA à 5,5%. Un tableau sur le site de l'Anru indique simplement, pour chaque convention PRU, la date ultime de dépôt de permis de construire pour en bénéficier. Celle-ci s'applique pour une durée de sept années à compter de la signature de la convention, avec un échéancier butoir fixé au 31 décembre 2015. Ainsi, si aucune décision de prolongement n'est prise cette année, les premières conventions signées (2004-2005) qui correspondent aux quartiers les plus en difficultés (par exemple Aulnay-sous-Bois ou Clichy-Montfermeil en Seine-Saint-Denis, ou Meaux en Seine-et-Marne) sortiront du dispositif dès 2011 ; tandis que les plus tardives (2009-2010) ne bénéficieront pas de l'intégralité des sept années. Le rapport de l'ORF analyse l'intérêt du maintien de la TVA à 5,5% au-delà du terme actuel et suggère des modalités de suite mieux adaptées aux spécificités territoriales. En effet, si l'ampleur géographique de cette mesure et sa durée limitée sont conformes à l'esprit de l'Anru (concentrer des moyens importants dans un temps limité pour obtenir des résultats visibles et rapides), on peut toutefois relever une contradiction entre :

- la durée nécessaire au changement d'image des quartiers et à leur valorisation, qui va bien au-delà de la convention ;
- celle de la TVA à 5,5% qui prend fin deux ans après.

La TVA Anru, quels résultats ?

Les promoteurs se sont réelle-

ment intéressés à ce dispositif à partir de la crise de 2008. L'arrivée récente de la promotion privée en secteurs Anru a été possible grâce à la conjonction de trois facteurs :

- l'évolution positive (ne fût-ce qu'en termes d'image) des secteurs en rénovation urbaine ;
- l'existence d'une demande d'accès à prix modéré ne pouvant être satisfaite par l'offre courante ;
- enfin, la mise en place de la TVA à 5,5% à partir de 2006. Depuis, une partie non négligeable de la production de logements privés en Île-de-France a été réalisée en zone de TVA Anru.

Une dynamique quantitative forte

Il est difficile de dire si les objectifs de diversification portés par la TVA Anru ont été atteints ou non, car ils ne sont précisés dans aucun document. On ne dispose d'objectifs chiffrés que pour certains quartiers en PRU proprement dit, lorsqu'ils figurent dans les conventions, mais aucun pour les zones dites « des 500 m ».

Collation faite des conventions PRU disponibles, les objectifs de création de logement en accession s'élèveraient à 19 400 pour l'ensemble de la région. Selon certaines analyses⁽⁴⁾, la capacité de la promotion privée a été sous-estimée dans les premières conventions PRU. De plus, l'effet de la TVA Anru n'a pu être pris en compte qu'à partir de sa création et ne joue vraiment qu'à partir de 2008.

Concernant les réalisations effectives, il faut noter qu'une grande partie des directeurs de projet de

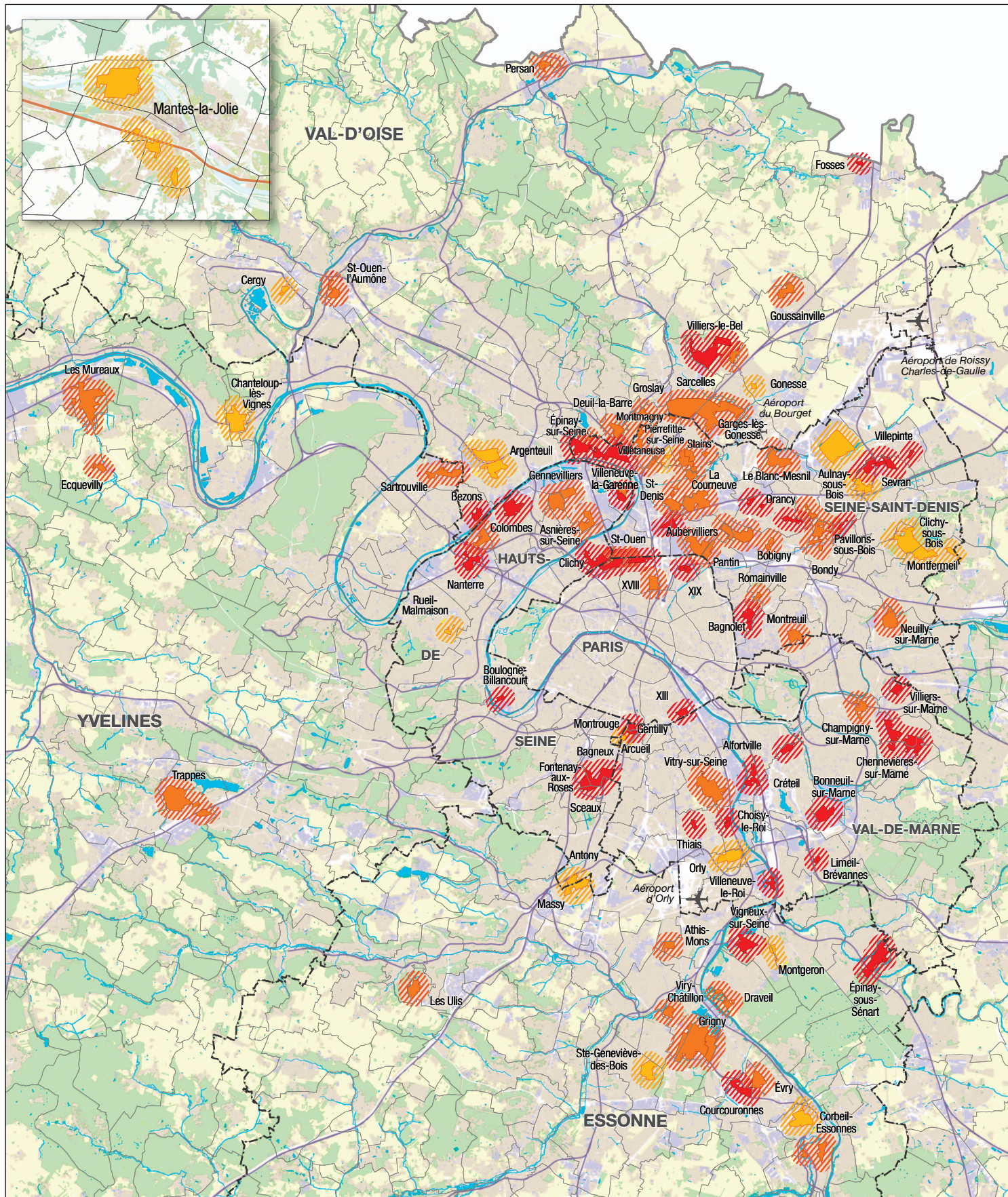
(1) Des instructions fiscales recommandent aux opérateurs d'interroger le service des impôts pour s'assurer de l'éligibilité de leur projet. Malgré cette difficulté, ces opérateurs disent apprécier la règle des 500 m pour sa simplicité.

(2) MARTINO Jean, « Fiche thématique TVA à 5,5% », annexe 5 du rapport ORF, 2011.

(3) La surface des périmètres d'intervention de l'Anru proprement dite, n'est pas connue. Elle est néanmoins inférieure à celle des Zus traitées par l'Anru.

(4) NOYÉ C., LELÉVRIER C., 2009.

Les espaces urbains impactés



Secteurs Anru (Zus) bénéficiant de la TVA à 5,5 %

Zus

périmètre de 500 m autour des Zus

conventions signées en 2005 et avant

conventions signées en 2006 et 2007

conventions signées en 2008 et après

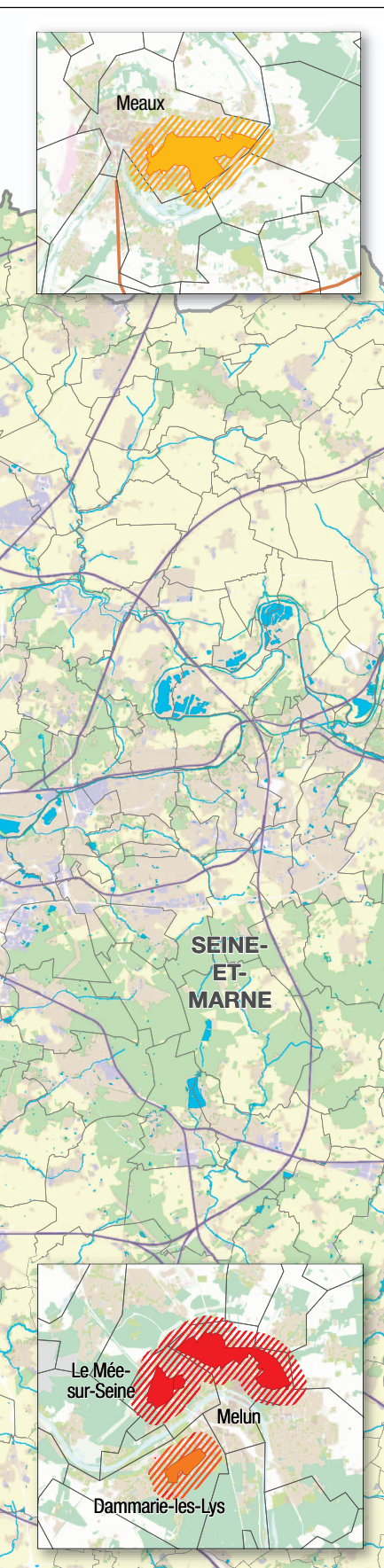
par le PNRU et la TVA à 5,5%

Carte des secteurs Anru et des zones bénéficiant de la TVA à 5,5%

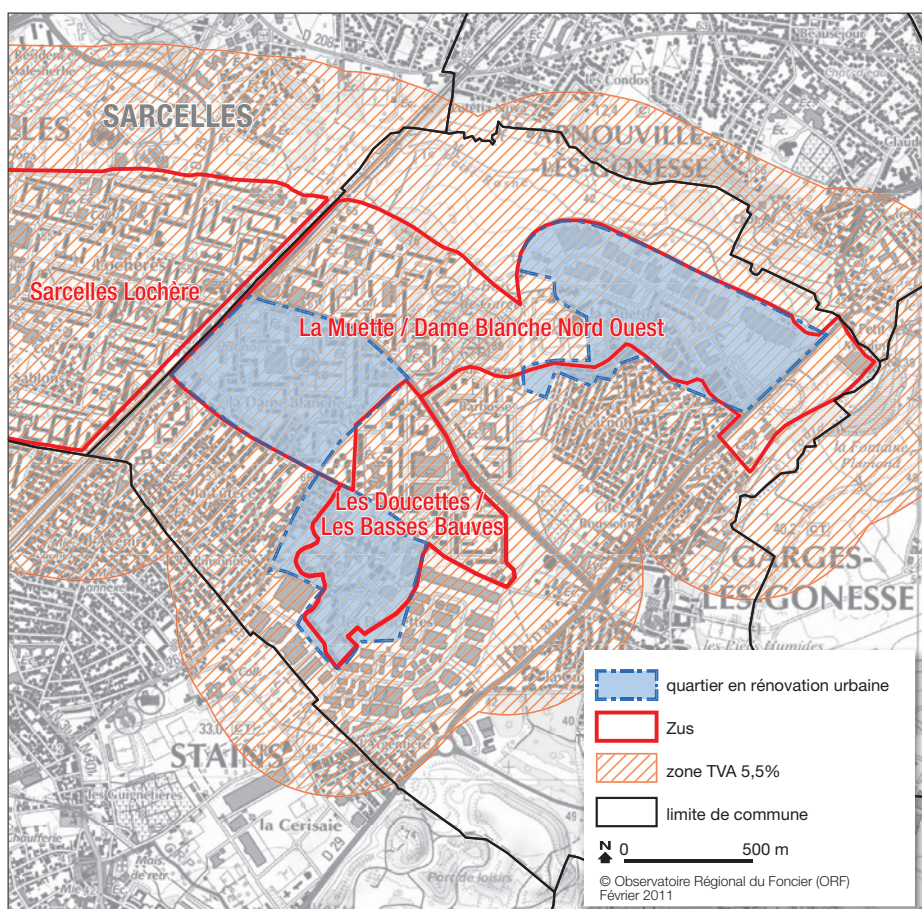
Les périmètres Anru n'étant pas cartographiables du fait de leur caractère exclusivement opérationnel, seules les zones urbaines sensibles (Zus) qui les contiennent ont été représentées, ainsi que les périmètres de 500 mètres autour des Zus.

Les périmètres concernés par la mesure de taux de TVA à 5,5% pour des programmes neufs en accession couvrent des superficies beaucoup plus vastes que les quartiers Anru. Les seules superficies des 500 mètres autour des Zus (hors Zus) recouvrent l'équivalent du département du Val-de-Marne.

Ces secteurs forment en petite couronne, notamment dans le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis, une ceinture presque continue.



Un exemple de localisation des périmètres Anru, Zus, TVA à 5,5%



Cet exemple, situé dans le Val-d'Oise, illustre la complexité et l'imbrication des zonages qui s'appliquent dans les quartiers en politique de la ville. Les périmètres opérationnels des quartiers en rénovation urbaine, qui sont les plus restreints, débordent légèrement ceux des Zus, qui sont censés les englober. Les périmètres d'application de la TVA à 5,5% recouvrent la zone de 500 mètres autour de la Zus. L'exemple illustre aussi « l'effet frontière » de ces zonages administratifs.

rénovation urbaine ne disposent pas d'outils de suivi adaptés. Seules des structures professionnelles ont diffusé des chiffres sur la part annuelle des ventes en TVA Anru dans l'ensemble des logements commercialisés en Île-de-France.

Une localisation fine mal connue des 10 693 logements proposés à la vente

Si l'on peut quantifier cette dynamique d'accès à la propriété, il est difficile de la localiser précisément.

Selon la source Grecam (qui ne fait pas la distinction entre les PRU et leurs extensions à 500 m), 10 693 appartements ont été proposés à la vente en TVA Anru de l'origine à la fin du deuxième semestre 2010.

Par ailleurs, selon la source Anru, 4 424 logements en accession à la propriété ont été construits et livrés dans les PRU de la région, de 2004 à 2009, soit la moitié environ.

À défaut de données plus homogènes, on peut formuler l'hypothèse que l'offre totale d'accès à la propriété en TVA Anru s'est répartie à parts à peu près égales entre les quartiers en PRU et les « zones des 500 m » autour.

Une enquête de l'Union sociale pour l'habitat (Aorif) sur la base d'un échantillon partiel montre que l'accès dit « sociale » (produite par des opérateurs liés au mouvement HLM) est beaucoup plus présente à l'intérieur des PRU (75 % des opérations y seraient localisées).

Les programmes d'accès TVA Anru sont aussi inégalement répartis selon les départements, Paris compris. Très peu significatifs dans les Hauts-de-Seine (1 % des programmes en cours), ils peuvent représenter jusqu'à plus d'un quart des programmes dans le Val-d'Oise. Leur taille varie de quelques appartements à 60-70 par programme. Une enquête sur les caractéristiques et la localisation de cette offre reste à conduire.

Des plafonds de ressources et des prix de vente encadrés

Le promoteur, pour faire bénéficier de la TVA à 5,5 %, doit vendre à un ménage dont les ressources ne dépassent pas de plus de 11 % celles donnant droit au prêt locatif social (PLS) et qui achète sa résidence principale pendant quinze ans. Ceci correspond, pour un ménage de quatre personnes (un couple et deux enfants), à un montant total plafond de 5 722 € mensuels pour l'Île-de-France hors Paris et communes limitrophes, ou 6 220 € mensuels pour Paris et les communes limitrophes (au 1^{er} juin 2011). 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 à 19,6 %. Pourront ainsi cohabiter dans le même programme, voire le même immeuble, des accédants sous plafond de ressources ou non, et des locataires du « Scellier ».

En mars 2009, soit trois ans après la mise en place de la TVA Anru (et six ans après le lancement des PRU), la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion introduit des prix de vente plafonds calqués sur ceux du PSLA ; soit au 1^{er} juin 2011 :

- 3 982 €/m² utile en zone A⁽⁵⁾,
- 2 670 €/m² en zone B1,
- 2 330 €/m² en zone B2.

Une clientèle solvabilisée par un cumul d'aides

Pour commercialiser leurs logements, les promoteurs proposent des produits adaptés et ont recours au marketing local. La clientèle est essentiellement constituée de primo-accédants solvabilisés par un cumul d'aides : TVA à 5,5 %, prêt à taux zéro, Pass-foncier (jusqu'à sa suppression), prime Anru qui s'établit à un maximum de 10 000 € par logement pouvant, à titre exceptionnel pour un profil d'accédant particulièrement modeste, être portée à 15 000 € par logement⁽⁶⁾, aide de la collectivité locale. Les acheteurs sont

Programmes d'appartements privés neufs en accession à la propriété bénéficiant de la TVA à 5,5 % en Île-de-France

	Nb de programmes TVA 5,5	Nb de logements proposés à la vente en TVA 5,5	% parmi les logements proposés à la vente en Île-de-France	% d'acquéreurs éligibles
2008, 1 ^{er} semestre	50	2000 environ	NP*	60 à 80
2008, 2 ^e semestre	100	NP*	NP*	60 à 80
2009, 1 ^{er} semestre	133	2 376	24	80 à 100
2009, 2 ^e semestre	NP*	1 500	20	80 à 100
2010, 1 ^{er} semestre	NP*	2 940	17	75
2010, 2 ^e semestre	NP*	1 877	18	NP*
Total	-	+ ou - 10 693	-	-

*NP : non précisé. Source : Grecam, notes de conjoncture.

essentiellement de jeunes couples à revenus modestes dont une partie vit dans le quartier en PRU, dans la commune ou le parc social des environs. Certains font le choix (pour devenir propriétaires) d'un logement plus petit mais situé dans un environnement socio-urbain dont ils ne craignent pas les caractéristiques : « Ils ont grandi pour certains dans la cité » (Garges-lès-Gonesse).

Ces caractéristiques comportent pourtant des risques pour l'avenir : ces acquéreurs vont parfois devoir faire face à des contraintes imprévues (certains négocient leurs emprunts « à l'euro près »), d'où la nécessité de prévoir des dispositifs de sécurisation.

Quelles évolutions dans le temps ?

Cette offre de logements répond dans l'immédiat aux objectifs de diversification des quartiers et de libération d'une partie du parc social, en y recréant une certaine mobilité résidentielle. Avec le temps, cette offre va-t-elle se maintenir, aller dans le sens d'un renchérissement ou à l'inverse d'une déqualification ? Cette question est présente chez le législateur, au travers du souci d'éviter un détournement de l'avantage fiscal accordé.

Les mesures anti-spéculatives

Si les conditions d'usage cessent d'être remplies dans les quinze ans (revente à usage de résidence secondaire, usage locatif...), la loi a prévu des modalités

de remise en cause du taux réduit de TVA :

- avant cinq ans, reversement de l'intégralité de la différence avec la TVA à 19,6 % ;
- dans le cas d'une location, reversement de la différence, diminuée d'un dixième par année, au-delà de la cinquième.

Suivant les territoires et les marchés, ces clauses anti-spéculatives seront plus ou moins efficaces. Dans les secteurs tendus ou en phase de hausse des prix, elles auront peu d'effet et la location du bien pourra également être rémunératrice. À l'inverse, dans un contexte de baisse des prix, ou si l'image du quartier reste dissuasive, les possibilités de revente s'avèreront faibles, alors que la location pourrait accroître le risque de voir se développer des « copropriétés dégradées ». Compte tenu de la fragilité du revenu des acquéreurs, leur capacité d'assumer les charges de copropriété sera déterminante. En cas de non-paiement, une spirale de dévalorisation pourrait s'enclencher rapidement.

(5) Ce zonage correspond aux plafonds de prix applicables à l'accès sociale et recouvre, pour la zone A, l'agglomération de Paris (416 communes) ; pour la zone B1, les communes de grande couronne proches de l'agglomération de Paris (396 communes) ; pour la zone B2, le reste de l'Île-de-France, hors zone A et B1 (469 communes).

(6) Dont l'attribution est décidée par l'Anru, qui privilégie une localisation en cœur de quartier ayant un impact notable sur la diversification du logement et favorisant les parcours résidentiels des ménages du quartier.

Les mesures dites de « sécurisation »

Les opérateurs HLM qui pratiquent l'accès dit « sociale » offrent un certain nombre de garanties aux accédants :

- une garantie de rachat du logement vendu en cas de difficulté pour l'accédant, durant quinze années ;
- une assurance contre la décote excessive en cas de revente forcée ;
- une garantie sur quinze ans d'être relogé dans le parc locatif social (organismes ayant double compétence accession-location ou un accord avec un bailleur social).

Jusqu'à présent ces dispositions n'ont eu à être utilisées que très rarement.

Les promoteurs privés n'offrent pas ces garanties ou bien de manière limitée. Nexity, par exemple, s'engage dans les trois années qui suivent l'acquisition à racheter le logement aux personnes victimes « d'un accident de la vie ».

Des effets très différenciés en termes de mixité sociale

En conclusion, la TVA Anru permet de développer une offre d'accès à la propriété adaptée à une catégorie de ménages qui n'aurait pu acheter son logement sans ce type de dispositif, compte tenu de la pénurie d'offre sur ce segment. Elle permet aussi de remettre du mouvement dans le parc social par l'attractivité qu'elle exerce sur une catégorie particulière des ménages locataires : ceux qui peuvent être solvabilisés par les différentes mesures existantes. Cependant, cette dynamique prometteuse est fragile. La Fédération des constructeurs immobiliers Île-de-France (FCI IDF) souligne que « des contraintes exogènes peuvent venir rapidement perturber le comportement de la clientèle ». Il peut s'agir de l'irruption de violences urbaines, mais surtout du contexte économique et social, les ménages

Des pistes d'action pour l'avenir

Le rapport de l'ORF propose différentes pistes d'action :

- Maintenir la TVA à 5,5 % sur l'ensemble des sites Anru et leurs franges jusqu'à fin 2015.
- Proroger cette TVA minorée au-delà de 2015 dans les quartiers en difficulté. Dans ces quartiers prioritaires, définir plus finement le champ d'application de cette « TVA Anru » :
 - en partenariat entre État et collectivités locales,
 - en tenant compte des caractéristiques propres à chaque territoire,
 - en prenant en compte les secteurs de densification potentielle (réfléchir à des périmètres découpés ou multisites...).
- Dans les sites en zone tendue et en cours de valorisation rapide :
 - renforcer les mesures anti-spéculatives pour les rendre plus efficaces à moyen terme,
 - garantir la sécurisation des accédants modestes ayant bénéficié de la TVA à 5,5 % (en renforçant l'intervention des opérateurs HLM pour produire de l'accès, en négociant avec les promoteurs privés des modalités de couverture se rapprochant de celles pratiquées par les opérateurs HLM).
- Compte tenu des recouvrements de tout ou partie des secteurs en PRU et des quartiers de gares, en particulier ceux qui bénéficieront d'un contrat de développement territorial (CDT), articuler ces deux approches, dont les objectifs et les temporalités peuvent paraître *a priori* différents, voire opposés dans leur énonciation actuelle.
- Enfin, si plus-value foncière il y a, trouver des modalités pour la « capter » au bénéfice d'un projet de développement et de mixité sociale unique sur ces deux types de territoire.

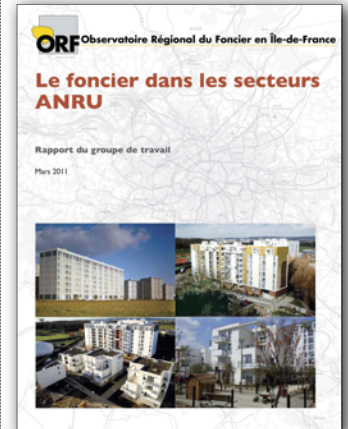
clients potentiels étant particulièrement exposés aux réductions d'emplois et à la diminution des revenus. De plus, ces clients se recrutent parmi les ménages les plus solvables du parc HLM. Ils ne sont donc généralement pas des occupants des immeubles démolis. Leur départ vers la périphérie du quartier peut accroître le marquage social de ce dernier (maintien de poches de pauvreté plus petites mais plus homogènes). Il faut donc questionner l'idée d'un « enclenchement vertueux » vers la mixité sociale grâce à cette diversification de l'offre, indice et support d'une revalorisation foncière effective. Il faut aussi resituer les effets de la « TVA Anru » dans les contextes très différenciés dans lesquels elle s'exerce. Dans certains quartiers stigmatisés, où le marché était atone et les promoteurs absents, elle a permis de faire

sortir des opérations qui ne seraient pas sorties sans cet appui. En revanche, dans des secteurs en cours de valorisation, la mesure joue plutôt un rôle « d'accélérateur de processus de valorisation ». Reste enfin posée la question de l'apport de cette production à l'objectif visé par l'Anru de renforcer l'attractivité d'ensemble des quartiers en PRU. Les programmes développés grâce à la TVA Anru sont dispersés au gré des opportunités foncières à l'intérieur de la limite des 500 mètres. Est-ce de nature à contribuer à l'amélioration des liens entre les quartiers en PRU et leur environnement ? *A priori* la réponse est négative. Encore faudrait-il mieux connaître la réalité du terrain, au-delà des statistiques générales et développer des études en conséquence.

Nicole Smadja (Ceser),
Giovanna Esposito (Aorif),
Brigitte Guigou (IAU idf) ■

Pour en savoir plus

- AORIF, « Le profil des accédants en accession sociale », *Dossier Ressources*, n° 21, juin 2010.
- BRAVO Jacques (président), KIRZBAUM Thomas (rapporteur), *Rapport final, Instance d'évaluation de la politique de la ville en Île-de-France*, préfecture d'Île-de-France, conseil régional d'Île-de-France, 1999.
- JOINET Hélène, *L'accès sociale à la propriété en Île-de-France*, laurif, février 2007.
- NOYÉ Christophe et LELÉVRIER Christine, *Diversification de l'habitat, diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, Dreif, Aorif, rapport 2009.
- SMADJA Nicole (rapporteur), *L'intégration des quartiers sensibles et la politique régionale du logement*, Ceser, 2009.
- SMADJA Nicole (présidente), ESPOSITO Giovanna, GUIGOU Brigitte (rapportrices), « Le foncier dans les secteurs Anru - Rapport du groupe de travail », Observatoire du foncier en Île-de-France, mars 2011.



Directeur de la publication
François Dugeny
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Ollivier

Diffusion par abonnement
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144