

TVA À TAUX RÉDUIT EN ZONES ANRU

Dynamiques de marché et diversification sociale

La réduction des disparités entre territoires constitue depuis longtemps le leitmotiv des politiques urbaines. Dans les années quatre-vingt-dix, la mixité sociale devient le mot d'ordre et l'objectif central de la Politique de la Ville, plus largement de la Politique de l'Habitat et ce, tous gouvernements confondus. Recréer une dynamique de marché et favoriser la mobilité résidentielle grâce à l'accession à la propriété dans ces territoires sont affichés comme des priorités. Aux côtés de divers dispositifs d'aides nationales ou locales, la TVA réduite ou "TVA ANRU" constitue depuis plus de dix ans un instrument fiscal "original" destiné à répondre à cette ambition de diversification. Lorsque seulement 28 % des logements des quartiers de la Politique de la Ville de la métropole d'Aix-Marseille-Provence sont occupés par des propriétaires occupants contre 50 % sur le reste du territoire, les outils d'ancrage et de diversification sociale tels que la TVA ANRU prennent alors tout leur sens. Quelle est la réalité locale d'un dispositif fixé nationalement ? Quels enseignements peut-on en tirer ? Grâce à une analyse des caractéristiques de cette nouvelle offre et de leurs acquéreurs, l'Agam a souhaité proposer une première "mesure" de l'atteinte des objectifs de diversification inscrite au cœur de la politique nationale de rénovation urbaine.





ÉDITORIAL



La stimulation du marché du logement pour atteindre les objectifs fixés fait cohabiter des dispositifs définis à la fois à l'échelle nationale et à l'échelle locale. Qu'il

s'agisse notamment de garanties d'emprunt, d'actions foncières ciblées, d'opérations d'aménagement spécifiques, d'aides directes ou indirectes à des programmes comme à la solvabilisation des acquéreurs, les collectivités locales ne sont pas en reste pour contribuer à une dynamique de marché qui répond à des enjeux économiques, sociaux et urbains.

L'État, lui aussi, met en place un certain nombre d'outils financiers et fiscaux dont l'objectif est de faciliter la réalisation de nouveaux programmes immobiliers et de flécher un certain nombre d'entre eux dans des territoires concernés par la Politique de la Ville.

À travers ce Regards, l'Agam a souhaité faire le point sur le dispositif de TVA à taux réduit et prendre la mesure de son influence sur le volume global de constructions réalisées sur la ville de Marseille. Pour rappel, l'Agam avait produit une première contribution en 2014, en application du régime tel qu'il s'appliquait à l'époque et qui, depuis, a été revu.

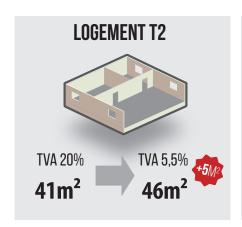
LAURE-AGNÈS CARADEC Présidente de l'Agam

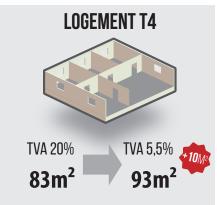
MIEUX COMPRENDRE L'ACCESSION EN TVA À TAUX RÉDUIT

QUELS EFFETS ATTENDUS?

Les politiques de rénovation, plus particulièrement celles issues du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) de 2003 s'appuient sur deux principaux "piliers". D'abord, la transformation "morphologique" de ces quartiers prioritaires grâce à de nouvelles formes urbaines pour rompre avec leur image stigmatisée, ensuite, la transformation "sociale" grâce à une offre de logements plus diversifiée et destinée à attirer de nouveaux habitants, moins fragilisés. Mise en place pour la première fois en 2006 dans le cadre de la loi Engagement National pour le Logement dite ENL, la TVA réduite constitue un outil incitatif et fiscal original destiné à répondre à cette double ambition de diversification urbaine et sociale.

D'abord, le développement de l'accession à la propriété pour des ménages aux revenus plus élevés que la population déjà en place constitue le premier effet attendu. Parallèlement, le "remplacement" d'une partie du parc de logements existants, le plus souvent en voie de dégradation, et majoritairement locatif social est une autre ambition pour laquelle la TVA réduite constitue un des leviers.





Le passage d'une TVA 20 % à 5,5 % pourrait aussi permettre un gain en termes de surface habitable. Ainsi, pour un même budget et pour un prix au m^2 au maximum des plafonds de vente, un logement de quatre pièces peut théoriquement "gagner" 10 m^2 en régime TVA ANRU.

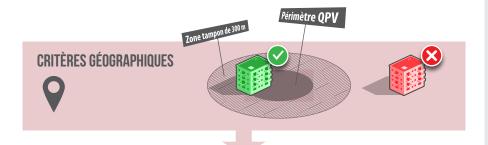
GAIN DE SURFACE THÉORIQUE EN PASSANT DE LA TVA 20% À 5,5% Sources : OIP 2016,2018, traitement Agam

UN "AVANTAGE" NON NÉGLIGEABLE POUR LES ACQUÉREURS

Alors que la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) de droit commun est de 20%, le passage à 5,5% constitue un "gain" financier non négligeable pour le budget des acquéreurs. En faisant "mécaniquement" baisser les prix de vente des logements neufs situés dans ou à proximité de ces quartiers, et en la cumulant éventuellement avec d'autres dispositifs nationaux comme le Prêt à Taux Zéro (PTZ) ou à des aides locales comme le nouveau chèque premier logement à Marseille, l'accession pour les ménages modestes en devient facilitée.

DES CONDITIONS D'APPLICATION COMPLEXES ET MULTICRITÈRES

Depuis début 2015, les contours du dispositif de TVA à taux réduit pour l'accession à la propriété ont été modifiés afin d'en intensifier les effets. Désormais ce sont les 1500 Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) à l'échelle nationale qui sont éligibles (en lieu et place des Zones Urbaines Sensibles) et la zone tampon a été réduite à 300 mètres, au lieu des 500 mètres initialement.



CRITÈRES PRIX DE VENTE







CRITÈRES DE RESSOURCES DES ACOUÉREURS









CRITÈRES TEMPORELS









REPÈRES









des logements autorisés de ces communes sont situés en zone éligible ANRU





des zones éligibles de la Métropole sont à Marseille







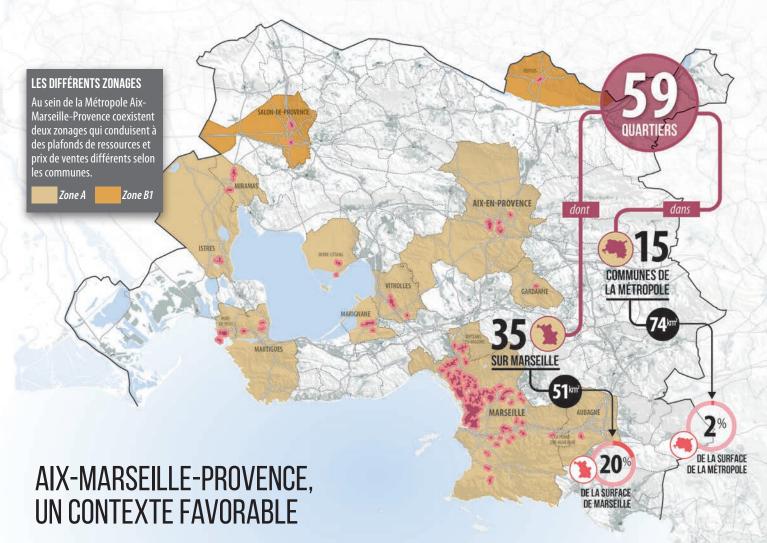
des ménages de la Métropole disposent de revenus entrant dans les plafonds admissibles à la TVA à taux réduit







des logements vendus le sont en accession à TVA réduite Échantillon de 700 logements, période 2015-2017



LES TERRITOIRES URBAINS D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE LARGEMENT CONCERNÉS

La métropole Aix-Marseille-Provence compte 59 quartiers éligibles à la "TVA ANRU" (pour la période 2015-2020). Avec 74 kilomètres carrés concernés c'est un peu plus de 2% de la surface totale de la métropole et plus de 20% de celle de Marseille qui est ainsi incluse dans un périmètre TVA réduite. Avec 35 quartiers prioritaires, Marseille englobe à elle seule près de 70 % de cette zone éligible. Au sein de ces périmètres, l'analyse des permis de construire autorisés permet également de mettre en évidence que plus d'un logement sur quatre pourrait bénéficier du dispositif, à la condition que les acquéreurs et les opérations de logements remplissent les critères d'égibilité (ressources et prix de vente). Pour certaines communes, le volume de logements autorisés dans les zones des quartiers prioritaires porte près de la moitié de leur construction neuve.

UN "POTENTIEL" D'ACQUÉREURS LOCALEMENT **IMPORTANT**

Les plafonds de ressources, fixés au niveau national, intègrent une part potentiellement importante de ménages bénéficiaires. En principe, cela devrait attirer une population aux revenus plus importants que ceux des quartiers concernés par la rénovation urbaine et ainsi répondre à l'ambition de diversification sociale visée par le dispositif fiscal. Au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence, la part des ménages pouvant prétendre au dispositif est importante, en moyenne 70% quelle que soit la taille des ménages.

Les conditions d'atteinte de l'objectif de diversification "par le haut", principe inscrit dans la philosophie du Programme National de Rénovation Urbaine sont donc favorables, au moins localement. Prix d'acquisition inférieurs au marché privé neuf "classique", potentiel important de ménages éligibles et autorisations de projets privés importantes devraient permettre d'instiller de la mixité sociale au sein de ces territoires caractérisés, pour la plupart d'entre eux, par une forte part de logements sociaux.











- Part des ménages éligibles sous plafonds de ressources
- Part des ménages non éligibles au-dessus des plafonds de ressources

PART DES MÉNAGES POTENTIELLEMENT ÉLIGIBLES AU DISPOSITIF TVA 5,5% (ZONE A)

Sources: DGFIP Filosofi 2015, traitement Agam

COMMUNES	NOMBRE DE LOGEMENTS AUTORISÉS DE 2015 À 2017 DANS UN PÉRIMÈTRE DE TVA RÉDUITE	NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS AUTORISÉS 2015-2017	PART SUR LE TOTAL DES AUTORISATIONS 2015-2017
Aix-en-Provence	169	3 197	5,3 %
Allauch ¹	1	260	0,4 %
Aubagne	3	609	0,5%
Berre-l'Étang	28	104	26,9%
Gardanne	1	637	0,2%
Istres	57	1 491	3,8%
Marignane	6	778	0,8%
Les Pennes-Mirabeau ²	1	465	0,2%
Marseille	7 418	16 917	43,8%
Miramas	215	521	41,3%
Port-de-Bouc	142	232	61,2%
Salon-de-Provence	76	699	10,9%
Septèmes-les-Vallons	3	214	1,4%
Vitrolles	22	1 174	1,9%
Pertuis	40	258	15,5%
TOTAL	8 182	27 556	29,7%

- 1. La commune d'Allauch est concernée par le périmètre de 300 m autour du OPV de la Marie, dans le XIII^e arrondissement, aui s'étend hors de Marseille dans ce cas précis.
- 2. Même remarque que pour Allauch, ici c'est le périmètre autour du QPV de La Castellane La Bricarde Plan D'Aou Saint-Antoine qui englobe la localisation du permis de construire situé à l'extrême sud-est des Pennes-Mirabeau

LOGEMENTS AUTORISÉS ENTRE 2015 ET 2017 DANS LES PÉRIMÈTRES DES QPV ET BANDE DES 300M

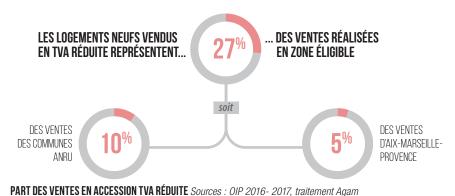
Sources : logements autorisés Sitadel, traitement Agam.

QUELLE RÉALITÉ AU SEIN DE LA MÉTROPOLE **AIX-MARSEILLE-PROVENCE?**

PRÈS D'UN TIERS DES **LOGEMENTS EN VENTE** POTENTIELLEMENT ÉLIGIBLE

Entre début 2015 et fin 2017, 53 opérations privées ont été mises en vente ce qui représente près de 3 200 logements neufs issus de la promotion privée potentiellement éligibles à la TVA réduite. Près de 30% de l'offre privée neuve des 15 communes concernées par le Nouveau Programme de Rénovation Urbaine sont donc susceptibles de favoriser l'accession abordable à destination d'un public généralement exclu du marché privé.

Longtemps restés hors des marchés immobiliers et peu investis par les opérateurs privés, ces territoires contribuent désormais largement à la dynamique, voire au maintien, du marché privé du neuf. Mais, qu'en est-il réellement de l'objectif de développement de l'accession à la propriété? L'ensemble des logements vendus entre 2015 et 2017 dans ces périmètres l'ont-ils été à des propriétaires occupants modestes? Les niveaux de prix sont-ils compatibles avec les niveaux de ressources des ménages locaux, et plus particulièrement ceux vivants dans ou à proximité de ces territoires?



UNE FAIBLE MOBILISATION DU DISPOSITIF EN ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Sur les 3 200 logements à la vente et identifiés comme potentiellement éligibles, ce sont près de 700 logements neufs par an qui ont été vendus (tous régimes de TVA confondus).

Dans les faits, 27% des logements vendus en 2016 et 2017 au sein de ces périmètres ont permis à des ménages d'accéder à la propriété en mobilisant la TVA réduite, soit un peu moins de 200 logements/an. Près de la moitié d'entre eux sont situés au sein des IIe et IIIe arrondissements marseillais, dans le périmètre d'Euroméditerranée et du quartier prioritaire "Centre Nord". Cette surreprésentation de ces secteurs peut s'expliquer par leur attractivité résidentielle plus importante grâce à une situation en centre-ville et au cœur d'un territoire urbain déjà largement remodelé disposant d'atouts incontestables (transports en commun, services et commerces...).

Des territoires de rénovation urbaine. moteurs de la production neuve

DES PRIX DE VENTE OUI RESTENT ÉLEVÉS POUR LES MÉNAGES LOCAUX

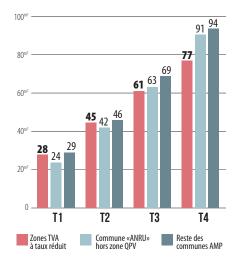
Même si en moyenne, les niveaux de prix des logements vendus restent en dessous des plafonds fixés nationalement (-25%), et globalement 23% moins chers que les logements vendus en dehors des communes "porteuses" d'ANRU, les revenus nécessaires pour pouvoir accéder à la propriété se situent largement au-delà de ceux des ménages les plus modestes, plus particulièrement ceux résidant au sein des quartiers ciblés. La modélisation des capacités d'achat permet d'estimer la part des ménages métropolitains disposant de revenus suffisants pour pouvoir accéder à la propriété à ce niveau de prix.

Selon ces simulations, seulement 40% des couples avec un enfant de la Métropole AMP sont en mesure d'accéder à un logement de 3 pièces au sein des zones ANRU. Réalisées sur la base des revenus de l'ensemble des ménages, il est certain que la cible des "ménages modestes" visée par le législateur dispose en réalité de revenus largement inférieurs. En effet, les ménages résidants dans les QPV de la Métropole disposent en moyenne d'un revenu médian inférieur de 25 à 47% à celui de l'ensemble des ménages métropolitains. L'acquisition en neuf, même à TVA réduite, apparaît donc particulièrement complexe pour une grande partie des ménages issus des quartiers Politique de la Ville.

Ce sont finalement les petits logements, d'une et deux pièces qui disposent théoriquement d'un potentiel d'acquéreurs plus élargi.

DES LOGEMENTS PLUS COMPACTS QU'AILLEURS

Moins de 22% des logements vendus en accession à taux réduit sont des logements de 4 pièces et plus. Bien que la part de logements de 3 pièces représente plus de 40% des ventes en TVA réduite, on peut logiquement s'interroger sur la faible mobilisation du dispositif par les familles alors même que les plafonds de ressources permettraient à plus de 70 % d'entre elles d'en bénéficier.



SURFACE MOYENNE DES LOGEMENTS VENDUS PAR TYPOLOGIE Sources: OIP 2016- 2017, traitement Agam

4 500 € 4 000 € 3 500 € 3 000 € 2 500 € 4 272 € 2 000 € 3 484 € 3 063 € 1 000 € 500 € PLAFOND NATIONAL EN ZONE A EN ZONES ANRII D'AMP HORS 70NFS ANRII D'AMP FN 70NFS ANRII D'AMP en TVA 5,5% TVA 5,5% TVA 20%

Les plafonds de prix de vente fixés par l'État le sont en m² de surface utile et incluent les surfaces "annexes" dans la limite de 8 m²/logement Afin de pouvoir effectuer une comparaison nous avons, en fonction des surfaces annexes contastées dans les opérations, appliqué un taux de 3%

PRIX MOYEN EN €/M² DE SURFACE HABITABLE (LOGEMENTS VENDUS EN 2017)

Sources: OIP 2016- 2017, traitement Agam

Un des éléments de réponse, même s'il n'est probablement pas le seul, est la répartition typologique des opérations proposées à la vente. Seulement 5% des logements mis en vente sont des T4, alors que leur part est d'au moins 12% ailleurs. Et contrairement à ce que l'on aurait pu penser, le dispositif ne permet pas de "gagner" en surface, bien au contraire. Les surfaces des logements familiaux (T4 et +), sont inférieures de 14 à 17 m² aux surfaces habitables des appartements de même typologie situés hors des zones éligibles au dispositif.

	T1	T2	Т3	T4	T5 et +
Surface moyenne des logements vendus en zone ANRU	28 m ²	42 m ²	61 m ²	78 m²	94 m ²
Prix moyen des logements*	85 770 €	129 700 €	186 220 €	237 770 €	287 930 €
Revenus mensuels nécessaires	1 320 €/mois	1 997 €/mois	2 869 €/mois	3 661 €/mois	4 435 €/mois
Ensemble des ménages de la métropole AMP	58%	67%	40%	48%	30%
Ménages des QPV de la métropole AMP	23%	48%	25%	13%	4%

^{*}en fonction du prix en €/m², TVA 5,5% en zone ANRU au sein de la Métropole AMP (3 603 €/m²)

PART DES MÉNAGES DISPOSANT DES REVENUS NÉCESSAIRES POUR ACCÉDER À LA PROPRIÉTÉ EN ZONE ANRU, EN TVA 5,5%

Sources: OIP 2016- 2017, DGFIP Filosofi 2015, traitement Agam

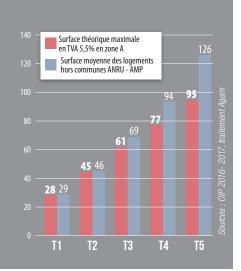
UN CADRE NATIONAL QUI GÉNÈRE DE PETITS LOGEMENTS?

La modélisation et le croisement des plafonds de ressources et des prix de vente met en évidence le paradoxe de politiques et dispositifs fixés nationalement, sans réelle prise en compte des réalités locales, voire des usages et de la qualité de vie. En effet, les plafonds de ressources des ménages conditionnent une capacité d'achat maximum, et donc le prix d'un bien au-delà duquel ce ménage ne pourra plus accéder à la propriété (selon différentes hypothèses de prêts immobiliers, de taux d'endettement et d'apport).

typologie et type de ménage. Ainsi, un logement T4 acquis par un couple avec deux enfants et disposant de revenus au maximum des plafonds, ne pourra pas excéder une surface habitable de 77 m² (si le prix de vente est également au maximum des plafonds). En comparaison des surfaces habitables

définir une surface maximale admissible par

produites sur le marché privé du neuf `classique″ et au-delà des logements T2, les logements familiaux sont presque "programmés" pour proposer des surfaces



MOTEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF?

En croisant ce budget théorique à celui du

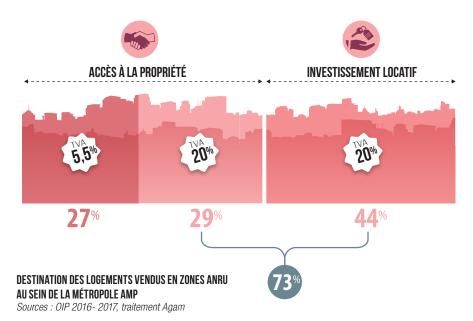
prix de vente plafond, il est donc possible de

La faible mobilisation du dispositif par les accédants à la propriété éligibles pourrait conduire à penser que les autres logements ont été vendus en TVA classique, et donc auprès d'acquéreurs aux revenus plus élevés, participant ainsi pleinement à l'objectif de diversification sociale des territoires "prioritaires". Cependant, l'analyse des données montrent que près de 60% des ventes en TVA classique l'ont été à des fins d'investissements locatifs. Il n'est en effet pas rare de trouver certaines opérations en commercialisation dans des canaux de vente spécialement dédiés aux investisseurs. Les difficultés de commercialisation rencontrées par les opérateurs auprès de la cible initiale des propriétaires occupants modestes peuvent, tout du moins en partie, venir éclairer ces orientations commerciales.

Il est néanmoins clair que l'appétence des investisseurs privés pour ces logements est essentiellement due à des niveaux de prix largement concurrentiels, y compris en TVA 20%, en comparaison des programmes de logements "classiques", localisés hors des zones éligibles au dispositif. En effet dans ces dernières, le prix moyen des opérations y est supérieur de près de 800 euros du mètre carré, en moyenne. Cet "atout prix" qui se traduit "sur le papier" par une rentabilité locative brute plus importante (en moyenne 4,3% en secteur ANRU contre 3,5% hors zones éligibles) constitue pour des investisseurs attirés par un "placement" financier un avantage incontestable.

EN ACCESSION. UNE TVA 20% MOBILISÉE DANS LES SECTEURS LES PLUS "VALORISÉS"

Au-delà d'une production de logements locatifs privés importante, les propriétaires occupants disposant de revenus plus élevés, sont bien présents au sein de ces opérations puisqu'ils représentent tout de même 40% des ventes à TVA 20%. Cette part relativement importante tend à démontrer, là encore, que l'objectif de diversification sociale par le haut est en partie atteint. Une approche géographique plus fine, par opération, permet néanmoins de remarquer que ces acquéreurs (et opérations) sont pour la majorité présents dans les secteurs les plus valorisés et également au sein d'opérations positionnées sur le haut de gamme, dépassant largement les prix de vente plafonds fixés par le législateur, et donc non éligibles à la TVA réduite.



UNE NÉCESSAIRE ADAPTATION AUX SITUATIONS LOCALES

Appréhendé au travers du prisme métropolitain, le cadre national se révèle finalement à distance des réalités locales mais aussi de la diversité des contextes et environnements immédiats des opérations

Les capacités financières des ménages locaux, plus particulièrement ceux issus des quartiers de la Politique de la Ville, restent largement éloignées des prix de vente fixés à l'échelon national. Même si localement les niveaux de prix sont inférieurs de près de 20% aux plafonds fixés par le législateur, il s'avère pourtant difficile pour certaines opérations d'attirer une clientèle d'acquéreurs éligibles, mais également aux revenus plus élevés. Dans les faits, il semble que les bénéficiaires du dispositif soient originaires des quartiers et notamment de ménages disposant des revenus les plus élevés du parc social.

"L'avantage" induit par le dispositif à la production de petits logements, appelle probablement une relation plus étroite entre acteurs publics et privés dans la définition de ces opérations, sur l'ensemble de la chaîne. Même si la production de logements locatifs privés est nécessaire pour fluidifier les parcours résidentiels des ménages, la surreprésentation d'investisseurs privés peut légitimement interroger le devenir de ces futures copropriétés, plus particulièrement dans des environnements urbains et sociaux déjà fragiles.

Parallèlement, il est certain que la compacité des surfaces habitables permet de faire baisser "artificiellement" le coût global du logement et permet aux familles aux revenus modestes d'accéder à la propriété, mais elle interroge en même temps la qualité d'usage et le confort de vie dans la durée. Enfin, et contrairement aux dispositifs d'accession sociale "classiques", le dispositif de TVA réduite ne s'accompagne pas de mécanismes de sécurisation des futurs propriétaires. Les dépenses prévisibles après l'achat, comme les charges de copropriété parfois importantes ou les appels de fonds pour travaux qui viendront tôt ou tard ne sont que rarement prises en compte. Les propriétaires accédants en TVA réduite se trouvent souvent en limite de leurs capacités financières. Même si la règlementation n'impose pas de mesures de ce type pour les logements acquis en TVA réduite, là encore, le partenariat avec les opérateurs privés en amont des projets peut permettre d'intégrer le "bon fonctionnement" des copropriétés dès la conception des immeubles, comme le mettent en place certaines collectivités.



Toutes nos ressources @ portée de clic sur www.agam.org Pour recevoir nos publications dès leur sortie, inscrivez-vous à notre newsletter

Directeur de la publication : **Christian Brunner**Rédaction : **Laure Vidal, Nicolas Sablier -** Conception / Réalisation : **Pôle graphique Agam Marseille - Juin 2019 -** Numéro ISSN : **2266-6257**© **Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise**

POUR EN SAVOIR PLUS

ÉTUDES AGAM

- ▶ Une Politique de la Ville métropolitaine, Regards de l'Agam n°52, août 2016
- ▶ Politique de la Ville : quels sont les enjeux de la réforme ? Regards de l'Agam n°36, juillet 2015
- ► TVA réduite en zone ANRU Quels impacts ? Regards de l'Agam n°16, ianvier 2014
- ► Métropole pratique : Politique de la Ville, juin 2016

PUBLICATIONS

- ► Contrat de Ville Marseille-Provence-Métropole 2015-2020, Aix-Marseille-Provence, juillet 2015
- ▶ La mixité sociale : objectif ou résultat des projets de rénovation urbaine ? Nathalie Gaudant, Métropolitiques, janvier 2013
- ► La TVA ANRU : marchés immobiliers locaux et diversification de l'offre. Tomes 1 et 2, Delplanque, Guigou, IAU, avril 2014

TEXTES DE LOI

- Loi n°2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014
- Décret n°2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville
- ▶ Bulletin Officiel des Finances Publiques n°BOI-TVA-IMM-20-20-20

SITE WEB

► Rénovation urbaine : www.marseille-renovation-urbaine.fr

 ▶ ANRU : www.anru.fr
▶ Politique de la Ville : www.polvillemarseille.fr