Le PTZ, aide à la pierre ou aide à la personne ?

Il est de tradition de classer les aides au logement en deux catégories bien distinctes : les aides à la pierre qui, sous des modalités diverses (subventions, prêts à taux et / ou durée privilégiés, avantages fiscaux) visent à encourager la construction de logements neufs et parfois la réhabilitation de logements existants; et les aides à la personne, distribuées sous formes d'allocations et qui ont pour objet d'aider les ménages à s'acquitter de leurs dépenses de logement. Le Prêt à taux zéro (PTZ), principal dispositif d'aide à l'accession à la propriété est toujours présenté comme faisant partie des aides à la pierre. Ainsi, dans le budget de l'Etat, les dépenses correspondantes sont considérées comme des dépenses d'investissement, et non comme des dépenses de fonctionnement, ce que sont les aides à la personne.

Les considérations qui suivent visent à démontrer, que ce classement n'a rien d'évident et que l'on peut tout aussi bien soutenir que le PTZ est une aide à la personne.

Aides aux constructeurs et aides aux ménages

Une façon simple de distinguer aides à la pierre et aides à la personne est de regarder à qui elles sont attribuées. Les aides à la pierre sont versées à des constructeurs, personnes morales ou physique (par exemple les aides fiscales à l'investissement locatif) pour leur permettre ou les inciter à construire (parfois à réhabiliter) des logements. Les aides à la personne sont versées à des ménages pour leur permettre de supporter des dépenses de logement (loyers ou mensualités de remboursement d'emprunts). L'aide de l'Etat qui finance le PTZ est versée aux banques (aujourd'hui sous forme d'un crédit d'impôts). Mais ces dernières ne sont que des intermédiaires. Ce sont des ménages qui, bien qu'ils n'en aient pas forcément une claire conscience, bénéficient de l'aide de l'Etat, qui en leur permettant de bénéficier d'un prêt très avantageux pour financer une fraction de l'acquisition de leur logement, vient directement alléger le montant de leurs mensualités de remboursement. Le PTZ devrait donc entrer dans la catégorie des aides à la personne, si ce n'est que les ménages bénéficiaires ont la double qualité de constructeur (ou d'acheteur auprès d'un promoteur, ce qui revient au même), et de personnes qui s'acquittent de dépenses récurrentes pour se loger.

Guichet et agréments

Les aides à la personne sont des aides de guichet. Du moment qu'un ménage remplit les conditions (essentiellement de ressources) y donnant droit, l'aide est automatiquement attribuée. Le montant de l'aide est d'abord déterminé par la composition familiale et les ressources du ménage bénéficiaire. Il dépend également du montant du loyer dans la limite d'un plafond qui varie en fonction d'un zonage du territoire national en trois zones. Aucune condition n'est mise quant à la qualité du logement, si ce n'est le respect des normes dites de décence, que seule une très petite fraction du parc immobilier ne satisfait pas. Les aides à la pierre ont des caractéristiques variables selon leur objet. On ne décrira ici que celles des aides à la construction des logements locatifs sociaux qui en sont le parangon. Ces aides sont contingentées. A cette fin leur attribution est précédée d'un agrément, opération par opération, délivré par l'autorité administrative (Etat ou collectivité locale par délégation de l'Etat). Il en résulte que le bénéfice de l'aide, mais aussi son montant, ne dépend pas uniquement du respect de critères réglementaires, mais aussi d'un jugement d'opportunité prononcé par une autorité publique. L'existence de l'agrément entraîne

celle d'un système de programmation visant à répartir les constructions aidées sur le territoire, selon des mailles successives (régions, bassins d'habitat, communes, quartiers) en vertu de choix, à la fois nationaux et locaux, de politiques du logement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme. L'agrément permet également à l'Etat ou à la collectivité délégataire de conditionner l'attribution des aides et leur montant au respect de conditions de nature économique (coût, niveau des loyers de sortie, ...) ou relative à la qualité de la construction (par exemple respect de normes allant au delà de la réglementation de droit commun). Pendant longtemps ces conditions d'octroi ont été formalisées dans des textes réglementaires nationaux souvent complexes, dont l'essentiel n'est plus aujourd'hui en vigueur. Aujourd'hui elles sont largement non codifiées et laissées à l'initiative locale, mais elles n'en existent pas moins. Enfin, on notera que le montant des aides à la pierre ne dépend pas du montant des ressources des futurs habitants. (Nota: cette affirmation pleinement valable pour les aides fiscales à l'investissement locatif privé, l'est un peu moins pour le secteur HLM, dans la mesure ou le produit unique PLA créé par la réforme de 1977, a été segmenté en trois produits, le PLAI, le PLUS et le PLS, qui bénéficient d'aides d'autant plus avantageuses que le plafonds de ressources des ayant-droits correspondant est faible. Mais, bien entendu, il n'est jamais tenu compte des ressources des "vrais" locataires).

Rendre les français propriétaires ou soutenir la construction ?

Au niveau national deux finalités principales sont assignées aux aides à l'accession à la propriété. Selon les époques et les options politiques des gouvernements, c'est l'une ou l'autre qui sera privilégiée. La première est d'augmenter le nombre de français propriétaires, soit pour des raisons que l'on peut qualifier d'idéologiques (dans le passé, certains considéraient volontiers qu'un ouvrier propriétaire de sa maison n'irait pas faire la révolution, ou sous une forme amoindrie, que les accédants à la propriété votaient « mieux » que les locataires – croyance qu'aucune donnée sérieuse n'a véritablement confirmée ; dans l' époque présente, on évoque plutôt l'idée que les propriétaires auraient un comportement plus responsable que celui des locataires, vis-à-vis de leur logement et de leur cadre de vie) ; soit pour des motivations d'ordre économique : l'accession à la propriété est un moyen de préparer sa retraite et de se prémunir d'une probable insuffisance des pensions. Avec cette finalité, les aides à l'accession sont des aides à la constitution d'un capital individuel et donc des aides à la personne. La seconde justification aux aides à l'accession à la propriété, tient au fait qu'on ne peut produire annuellement un volume de logements satisfaisant aux besoins en résidences principales, sans la construction d'un nombre suffisant de logements destinés à être occupés par leur propriétaire. Dans cette vision, le cas échéant renforcée par une volonté de soutien de l'activité du BTP, les aides à l'accession ont pour finalité de contribuer à la production d'un nombre suffisant de logements, et donc participent des aides à la pierre.