



Les aides à l'accèsion à la propriété :  
mieux soutenir les ménages, mieux prendre  
en compte la diversité des territoires

Mme Audrey Linkenheld et M. Michel Piron,  
rapporteurs

21 février 2017



## Introduction

- **La présente évaluation a été menée à partir d'une étude préalable de la Cour des Comptes**
  - Les travaux de la Cour ont porté sur les aides personnelles au logement (APL) « accession », le prêt à taux zéro (PTZ), le prêt d'accession sociale (PAS) et le prêt social location-accession (PSLA)
  - À la demande des rapporteurs, la Cour s'est également penchée sur les outils proposés par les collectivités territoriales en matière d'aide à l'accession à la propriété.
- **Dans son rapport, la Cour estime que :**
  - ✓ les objectifs de la politique d'aide à l'accession à la propriété ne sont pas clairement établis
  - ✓ son coût pour les finances publiques reste mal mesuré
  - ✓ ses outils, complexes et mal articulés, voient leur efficacité décroître

La juridiction financière propose plusieurs mesures pour rationaliser et rendre plus efficaces les dispositifs en vigueur.
- **Les rapporteurs ont animé plusieurs tables rondes** destinées à recueillir la position des parties prenantes sur l'étude remise par la Cour des comptes.
- Au terme de leurs travaux, **ils restent très réservés sur l'approche** de la juridiction financière **et sur les enseignements** qu'elle tire de plusieurs de ses observations.

Ils formulent deux principaux messages :

  - ✓ les spécificités des différentes aides de l'État à l'accession à la propriété doivent être préservées
  - ✓ ces aides doivent être mieux suivies et différenciées en fonction des priorités locales pour être plus efficaces.



# 1. Un dispositif qui a atteint son point d'équilibre : le PTZ

## a) Un prêt bien calibré

- **Les équilibres sociaux du dispositif sont satisfaisants :**

- le PTZ ne cible pas les ménages les plus modestes (ce serait leur faire prendre trop de risques)
- il ne concerne pas non plus les catégories les plus aisées
- il se concentre sur les catégories intermédiaires

- ✓ 59 % des bénéficiaires = les employés (35,6 % des effectifs) et les professions intermédiaires. En ajoutant les ouvriers = près de 82 % du public.
- ✓ Un dispositif qui vise avant tout les ménages ayant des revenus compris entre 2 et 3 SMIC.

- **Le rééquilibrage géographique au profit des zones peu ou moyennement tendues est justifié.**

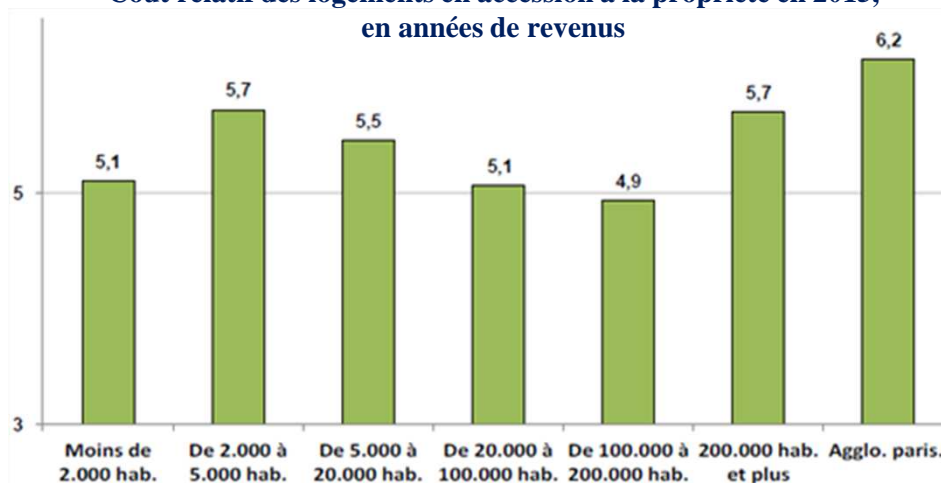
Évolution de la répartition des PTZ  
par zone de tension du marché immobilier

Année	Zones			
	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
2014	26,26 %	25,04 %	15,15 %	33,55 %
2015	23,82 %	22,85 %	17,36 %	35,96 %
2016 (est.)	20,2 %	21,02 %	19,10 %	39,87 %

Source : DHUP.

En raison des profils de revenus et des déséquilibres offre/demande, il est aussi coûteux d'acheter dans des communes de 5 000 habitants que dans celles de 100 000 habitants.

Coût relatif des logements en accession à la propriété en 2015,  
en années de revenus



Source : OFL/CSA.

- **L'ouverture du PTZ à l'ancien avec travaux a rencontré un véritable succès (25 % des prêts distribués en 2016) et présente un triple avantage :**

- elle permet de s'adresser aux accédants modestes, pour lesquels l'achat dans le neuf est trop coûteux
- elle génère une activité de rénovation profitable aux entreprises et artisans locaux
- elle contribue à régénérer le parc existant, à réduire la vacance et à lutter contre l'étalement urbain



## b) Un bilan économique positif

### • Des effets pervers mis en avant par la Cour des comptes mais peu démontrés :

- **Un effet inflationniste difficile à détecter**, sa mesure réelle, à l'échelle des secteurs d'habitat, n'existant pas
- **Un effet d'aubaine difficile à quantifier** et qui peut être relativisé au regard des effets positifs du prêt pour les primo-accédants :
  - effet « qualité » = achat d'un logement davantage adapté aux besoins du ménage, car plus grand ou mieux situé
  - effet « reste à vivre » pour les catégories modestes et intermédiaires, qui peuvent ainsi dépenser moins en remboursement de dette et consommer plus

### • Des points forts :

- **Un outil conjoncturel puissant**, qui permet de « lisser » l'activité du secteur immobilier.

- ✓ Relance du PTZ en 2014 → +21,5 % pour le marché de la primo-accession en 2015
- ✓ Travaux en cours de l'École d'économie de Toulouse : plus les aides moyennes des prêts sont importantes, plus le nombre de mises en chantier est élevé

- **Un outil qui conforte les vertus du système français de crédit immobilier** : en étant limité aux accédants dont le taux d'effort est inférieur à 33 %, le PTZ contribue à réguler l'endettement des ménages.

### • Un effet « déclencheur » plus assuré

- Le recul du PTZ en 2012-2014 n'est pas du à une moindre efficacité du prêt mais aux réorientations prévues par la LFI pour 2012 et la LFR pour 2012.
- Dès qu'il a été relancé (*décret du 1<sup>er</sup> août 2014 et LFI pour 2016*), le PTZ est devenu un outil attractif.

Nombre de PTZ émis

2012	2013	2014	2015	Fin 2016
79 116	43 160	47 000	59 000	100 899

- Les taux d'aide trop faibles (≈ 2 %) ont été supprimés. Ces taux varient désormais entre 4,4 % et 10 %, ce qui est satisfaisant.
- Les différés de remboursement ont été améliorés, ce qui est primordial pour l'aide réellement conférée aux ménages, surtout lorsque l'avantage du taux « zéro » est faible par rapport à des taux de marché très bas.

Un dispositif doté d'une excellente image : 82 % des Français le jugent incitatif.



### c) Un outil à conforter

- Les propositions de réforme de la Cour des comptes remettraient en cause les équilibres du PTZ.

#### Le recentrage social

- Le recentrage sur les revenus « modestes » dénaturerait l'outil : le PTZ est une aide complémentaire, qui nécessite un certain niveau de revenu, contrairement au PAS et au PSLA qui peuvent financer 100 % d'une opération et s'adressent à des profils particuliers.
- Ce recentrage ferait du PTZ un produit de « niche » alors que ce prêt a vocation à aider une gamme de primo-accédants assez large.

#### Le recentrage territorial

- Le ciblage sur les zones tendues ne mettrait pas fin à la crise des parcours résidentiels induite par la hausse des prix immobiliers dans les grandes agglomérations : d'ores et déjà, à lui seul, le PTZ ne permet plus aux catégories intermédiaires d'acheter dans certaines zones hyper-tendues.
- Ce ciblage priverait les communes de moins de 20 000 habitants et les jeunes ménages qui s'y installent d'une aide essentielle (dans les communes rurales, l'offre locative sociale = seulement 4,7 % du parc des résidences principales).

- La recherche d'économies budgétaires ne se justifie pas car la dépense fiscale liée au PTZ est clairement orientée à la baisse.

#### La dépense fiscale du PTZ depuis 2012

(En millions d'euros)

Année	Dépense fiscale réalisée en				Dépense fiscale estimée en	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant de la dépense fiscale	1 257	1 241	1 182	1 065	875	785

#### Propositions des rapporteurs :

- Stabiliser les règles d'octroi du PTZ au moins jusqu'au 31 décembre 2018.

L'investissement dans la primo-accession a une forte dimension psychologique. Pour se concrétiser, cette opération a besoin de stabilité et de visibilité.

Le PTZ n'a trouvé son point d'équilibre qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 : il faut laisser « prospérer » ce dispositif pour conforter la « marque PTZ » auprès des ménages et des promoteurs et accentuer ainsi l'effet déclencheur du prêt.

- Autoriser, dès l'acquisition du logement, le cumul entre le PTZ et les aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dans les centres villes dégradés.

L'interdiction de ce cumul peut freiner la rénovation des centres villes qui comportent des logements « déqualifiés ».

Les ménages modestes qui achètent, à des prix « entrée de gamme », des logements en mauvais état dans les quartiers anciens et populaires pourraient, de plus, faute de pouvoir financer l'intégralité des travaux de rénovation, se retrouver en situation de précarité énergétique ou d'habitat indigne.



## 2. Les prêts aidés sociaux : des outils à maintenir et à améliorer

### a) Le prêt d'accèsion sociale (PAS) : un dispositif sans équivalent pour permettre l'accèsion des ménages modestes

#### • Un prêt attractif :

- plus de 72 000 PAS ont été signés en 2015
- des bénéficiaires âgés en majorité de moins de 40 ans et dont le revenu moyen est de 2 600 euros
- une attractivité qui peut s'accroître encore en cas de remontée des taux d'intérêt

#### • Un prêt à conforter :

Les rapporteurs ne partagent pas la préconisation de la Cour des comptes tendant à supprimer le PAS.

Ils proposent au contraire de faciliter davantage l'accès au PAS pour préparer l'avenir en :

- augmentant la part d'emprunt garantie par l'État
- diminuant le coût de la prise d'hypothèque

#### Propositions des rapporteurs :

- porter de 50 % à 80 % la part garantie par l'État afin de permettre l'octroi de PAS à des personnes présentant des profils atypiques
- faire bénéficier les inscriptions et mainlevées d'hypothèque des biens qui font l'objet d'un PAS du taux réduit de contribution de sécurité immobilière.



## **b) Le prêt social de location accession (PSLA) : un outil protecteur pour l'accédant à revenus modestes**

La Cour des comptes considère que ce dispositif est efficace, mais marginal (le PSLA a concerné 8 080 logements en 2015).

Les rapporteurs jugent nécessaire de renforcer son attractivité

### **• Un prêt qui permet le parcours résidentiel et l'accession progressive**

- financement jusqu'à 100 % de l'opération
- une durée d'emprunt très longue
- une période locative suivie d'une période d'accession, avec un loyer puis un prix de vente plafonné
- un parcours sécurisé pendant quinze ans pour l'acquéreur
- la difficulté : un montage complexe qui nécessite la coopération de la collectivité territoriale, des opérateurs immobiliers, de la banque et l'agrément de l'État

### **• Trois mesures pour faire évoluer le PSLA**

- Élargir le cumul PSLA et PTZ pour s'adapter aux profils des acquéreurs :
  - permettre aux ménages bénéficiaires du PSLA d'accéder au PTZ même s'ils ont déjà été propriétaires de leur résidence principale
  - en cas de défaillance d'un premier occupant, permettre aux ménages reprenant un logement en PSLA de bénéficier du PTZ



- Réduire la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties

L'exonération de 15 ans de taxe foncière peut dissuader les collectivités territoriales d'engager un programme de construction en PSLA

Les rapporteurs proposent de réduire la durée de cette exonération à 10 ans.

- Ouvrir le financement en PSLA aux logements anciens de centre ville dégradé et de centre bourg

L'enjeu de la réhabilitation des centres villes et centres bourgs devient important pour beaucoup de collectivités

Améliorer la qualité de vie des habitants et préserver l'animation des centres devient un objectif d'action politique locale

Les rapporteurs souhaitent donc que le PSLA ne soit pas réservé au neuf et puisse être utilisé pour les logements anciens en centre ville dégradé et en centre bourg

#### **Propositions des rapporteurs :**

- **permettre le cumul du PSLA avec un PTZ pour les personnes qui ont été propriétaires de leur résidence principale ou qui reprennent un logement dont le précédent occupant a été défaillant**
- **réduire la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties de 15 à 10 ans**
- **ouvrir le PSLA aux opérations d'accession à la propriété d'un logement ancien en centre ville dégradé ou centre bourg**

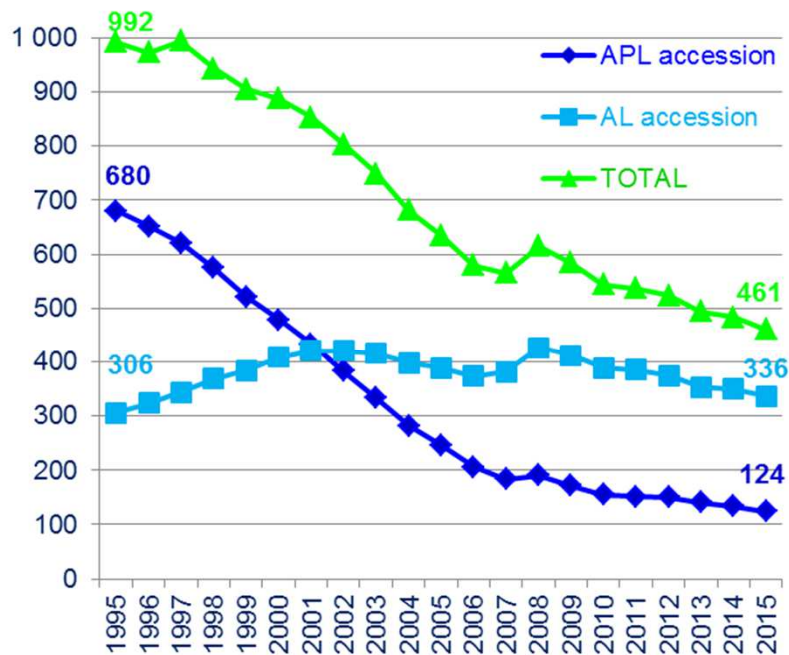




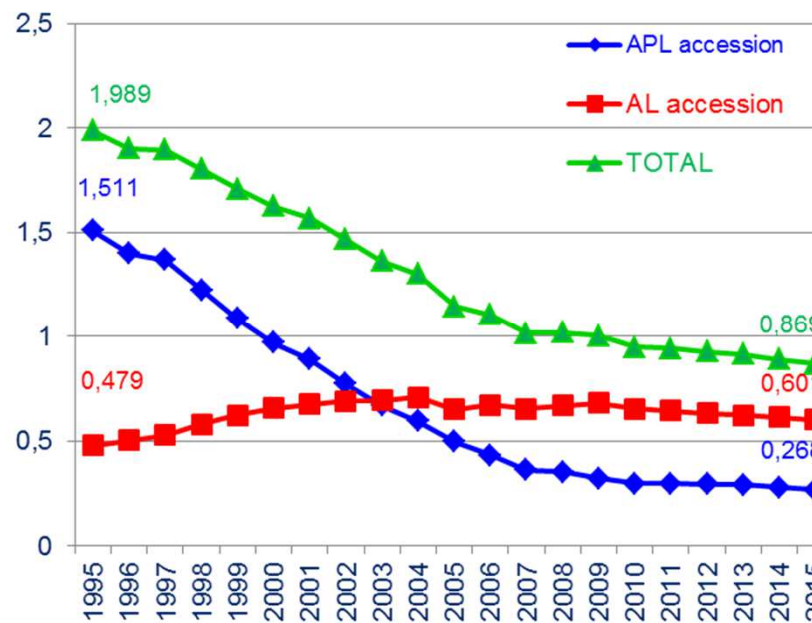
### 3. Les aides personnelles au logement : une garantie de sécurité pour les projets d'accès des ménages modestes

- Les APL « accession » sont destinées aux ménages modestes accédant à la propriété afin de diminuer le montant de leurs mensualités d'emprunt
- L'évolution de leur mode de calcul s'est traduite par une diminution du nombre de bénéficiaires (460 000 bénéficiaires en 2015 contre 1 200 000 en 1980)
- La réforme visant à limiter le bénéfice des APL « accession » aux ménages subissant une forte diminution de ressources a été abandonnée, et la loi de finances pour 2016 a conforté le dispositif

Nombre de bénéficiaires (en milliers)  
des aides à l'accès (APL et AL)



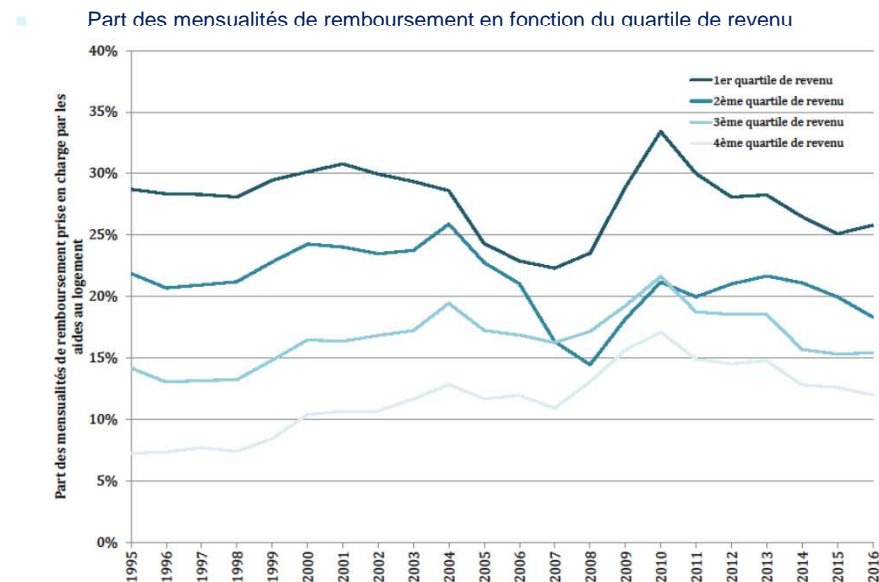
Prestations versées en milliards d'euros (APL et AL)





## Un soutien utile pour les plus modestes et complémentaire aux prêts aidés

- Si l'accès à la propriété est devenu difficile aux primo-accédants dans certaines grandes métropoles, des acquisitions en zones non tendues et dans l'ancien sont encore possibles ; le soutien des APL « accession » y est alors déterminant.
- Les APL « accession » sécurisent les projets des plus fragiles, en particulier les familles monoparentales, et permettent la prise en charge d'une part non négligeable des mensualités de remboursement.



## Tout ajustement ne doit pas compromettre l'équilibre du dispositif

- Les éventuels ajustements des barèmes et plafonds des APL « accession » ne doivent pas nuire à l'équilibre des aides à l'accession dans leur ensemble où le PTZ a un rôle moteur.
- Les rapporteurs sont favorables à une sanctuarisation des APL « accession ».

**Proposition des rapporteurs : sanctuariser les aides personnelles au logement « accession » pour garantir leur rôle de sécurisation des ménages aux revenus modestes**



## 4. Une politique d'aide à l'accession qui doit être territorialisée

### a) Une appétence croissante des collectivités territoriales pour le soutien à l'accession à la propriété

#### • Une volonté d'intervention qui repose sur trois enjeux :

- la facilitation des parcours résidentiels pour répondre aux aspirations des ménages et libérer les logements du parc locatif social au bénéfice des familles les plus modestes
- la maîtrise de l'urbanisation, qui recouvre une pluralité d'objectifs (favoriser la mixité sociale, freiner la périurbanisation, redynamiser les centres villes, attirer les jeunes ménages, etc.)
- la compensation de l'augmentation des prix immobiliers, les aides nationales à l'accession ne parvenant plus, dans de nombreux territoires, à atténuer ce phénomène.

#### • Une action locale qui se développe

Les aides locales sont variées (subventions, prêts bonifiés, action foncière, etc.) et se développent malgré un contexte budgétaire tendu. L'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) a ainsi recensé 86 aides directes différentes pour 76 collectivités territoriales.

#### Les collectivités finançant des aides directes locales à l'accession

	Total au 1 <sup>er</sup> janvier 2016	Sur un territoire avec ADIL	Collectivités avec aide(s) au neuf seul	Collectivités avec aide(s) à l'ancien seul	Collectivités avec aide(s) au neuf et à l'ancien	Total de collectivités avec aide(s)
<b>Métropoles</b>	14	14	7	0	0	7
<b>Communautés urbaines et d'agglomération</b>	207	172	16	12	20	48
<b>Départements</b>	101	79	4	4	13	21
<b>Ensemble</b>	322	265	27	16	33	76

Source ANIL.



## b) Des politiques locales et nationales en faveur de l'accèsion à la propriété peu coordonnées

### • Les aides à l'accèsion – nationales et locales – sont peu suivies sur le terrain.

- Une visibilité faible :
  - Les services déconcentrés de l'État n'ont pas de vision claire ni sur les allocations logement distribuées par les CAF, ni sur les prêts bonifiés distribués par les réseaux bancaires, ni sur le nombre d'accédants aidés par les collectivités locales
  - Les collectivités locales n'ont pas de données sur la mobilisation des aides de l'État.

### • Les aides nationales sont insuffisamment territorialisées.

- Un zonage « A/B/C », appliqué au PTZ et au PSLA, grossier et trompeur : des communes aux prix immobiliers très hétérogènes sont regroupées dans la même zone et la zone C couvre la majeure partie du territoire.
- Un mécanisme de distribution des aides qui ne tient pas compte des priorités locales – en matière de constructions neuves, de rénovation des quartiers anciens ou de régulation de la sociologie des différents secteurs d'habitat.

**Résultat : l'aide principale à l'accèsion, le PTZ, est distribuée à « l'aveugle ».**

### • Les aides locales sont faiblement articulées aux aides nationales.

- Une majorité des aides locales ne sont pas conditionnées au versement des aides nationales ou ne se réfèrent pas aux critères d'éligibilité définis au plan national
- Beaucoup de collectivités définissent leurs propres règles en matière d'aide à l'accèsion, sans bonifier nécessairement les dispositifs de l'État.

**➡ au final, un risque sérieux de voir se mettre en place une action publique chaotique**



### c) Expérimenter deux dispositifs de décentralisation des aides nationales à l'accession à la propriété

- **Proposée par la Cour des comptes, la déconcentration des aides nationales, sous la forme d'une enveloppe budgétaire, semble peu opportune.**

- Les services déconcentrés ne disposent pas des moyens nécessaires pour gérer une telle enveloppe.

- **Il faut aller plus loin pour que les aides à l'accession deviennent les instruments d'une politique locale de l'habitat cohérente.**

- Le rapprochement des aides nationales des politiques locales ne doit concerner que les prêts bonifiés (PTZ, PAS et PSLA).

- Il doit être opéré par les collectivités locales elles-mêmes, en adossant ces prêts à leurs outils de programmation en matière d'habitat.

#### Propositions des rapporteurs

**Expérimenter dans les EPCI dotés d'un programme local de l'habitat (PLH), choisis après un appel à candidatures, deux dispositifs de décentralisation des prêts bonifiés :**

**– la délégation de la compétence d'attribution des prêts, sur le modèle de la délégation des aides à la pierre**

Cette formule permettrait aux EPCI délégataires de moduler le soutien à l'accession, par exemple en majorant le PTZ dans les quartiers prioritaires ou les zones ANRU ou en augmentant la quotité du prêt au bénéfice des logements anciens (et en la diminuant pour le neuf).

Cette formule semble adaptée aux besoins des EPCI de taille réduite, dans les marchés « détendus », qui devraient pouvoir, en raison de leur proximité avec les habitants, programmer finement leur enveloppe d'aides.

**– la fixation d'un zonage infra-communal pour l'attribution de ces prêts**

Cette formule permettrait aux EPCI de concentrer les aides sur des zones ou des secteurs d'habitat très spécifiques, par exemple en réservant l'attribution du PTZ aux seuls acquéreurs de logements anciens, pour favoriser les accédants modestes, ou en privilégiant la distribution du PSLA par rapport à celle du PTZ pour diversifier le profil des habitants du parc social..

Cette formule semble adaptée à la situation des métropoles ou des grandes agglomérations, qui souhaitent mieux maîtriser le développement de leur peuplement, en corrigeant les déséquilibres sociaux propres aux milieux très urbanisés.