



**Allocution de Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes**

**Audition par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
de l'Assemblée nationale**

Les aides de l'État à l'accession à la propriété

Mercredi 30 novembre 2016 - 16h15

Monsieur le Président,
Mesdames, messieurs les députés,

Je suis heureux de retrouver votre comité pour lui présenter les résultats du rapport sur les aides de l'État à l'accession à la propriété, un peu plus d'un an après votre saisine, Monsieur le président, par lettre du 12 octobre 2015.

Je tiens à saluer les rapporteurs, madame la députée Audrey Linkenheld et monsieur le député Michel Piron. Les échanges conduits avec eux ont éclairé la Cour quant aux attentes de votre comité et lui ont permis de définir ses principaux axes d'enquête.

Pour vous présenter ce travail, je suis entouré de Pascal Duchadeuil, président de la cinquième chambre, d'Henri Paul, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, de Philippe Hayez, président de section à la cinquième chambre, de Jean-Michel Champomier, conseiller référendaire, et de Claire Gasançon-Bousselin, rapporteure, qui ont travaillé sur cette enquête.

Avant de vous présenter les principales conclusions de ce rapport, je voudrais rappeler quelques éléments relatifs à son périmètre et à la démarche qui a été adoptée.

Le **périmètre** tout d'abord, qui a été défini avec vous, comprend les **quatre dispositifs principaux destinés à soutenir les primo-accédants dans l'achat d'une résidence principale par l'amélioration de leur capacité d'emprunt ou de leur revenu disponible après emprunt** : il s'agit de l'aide personnelle au logement pour l'accession, du prêt d'accession sociale (PAS), du prêt à taux zéro renforcé (PTZ+) et du prêt social de location-accession (PSLA). L'ensemble de ces aides a concerné plusieurs centaines de milliers de ménages en 2015, dont 460 000 pour l'aide personnelle pour l'accession, 60 000 chacun environ pour le prêt d'accession sociale et le prêt à taux zéro et 8000 pour les prêts sociaux de location-accession.

Plusieurs autres dispositifs **ont été exclus de ce champ**, comme les instruments favorisant l'investissement locatif ou les outils d'épargne réglementée destinés aux ménages acquéreurs.

Par ailleurs, l'instruction s'est fondée sur une démarche qui, si elle ne peut être qualifiée d'évaluation de politique publique au sens strict, a été **enrichie de nombreux éléments évaluatifs** : près d'une centaine d'entretiens ont ainsi été conduits, avec les administrations



centrales, les opérateurs nationaux, mais aussi de nombreux universitaires et experts du secteur du logement. Une étude a été conduite en **partenariat avec l'École d'économie de Paris** dont les conclusions ont alimenté la réflexion des rapporteurs, notamment sur l'impact économique et social du prêt à taux zéro. Enfin, les pratiques en matière d'aide à l'accession à la propriété de **cinq collectivités locales** ont fait l'objet d'**études de cas** annexées au rapport.

Dans son rapport, la Cour met en avant trois messages principaux :

1. Premièrement, les objectifs et la justification économique de la politique d'aide à l'accession à la propriété ne sont pas clairement établis et son coût pour les finances publiques est mal mesuré ;
2. Deuxièmement, les dispositifs sont complexes, mal articulés, et l'efficacité de chacun d'entre eux décroît ;
3. Enfin, si le principe d'un soutien public aux démarches d'achat des ménages était maintenu, plusieurs mesures devraient être adoptées afin de rationaliser le système des aides et de les rendre plus efficaces, notamment en les articulant mieux avec les politiques locales de logement et d'urbanisme.

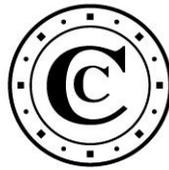
*

J'en viens au premier message de la Cour. Les objectifs et la justification économique de la politique d'aide à l'accession à la propriété ne sont pas clairement établis, et son coût pour les finances publiques est mal mesuré.

Vous le savez : lorsqu'il s'agit de logement, notre pays occupe une position originale par rapport à nos voisins européens. En effet, avec près de six ménages propriétaires de leur résidence principale sur dix, le rapport entre le secteur locatif – qu'il soit social ou privé – et celui des propriétaires occupant leur logement est plus équilibré qu'ailleurs.

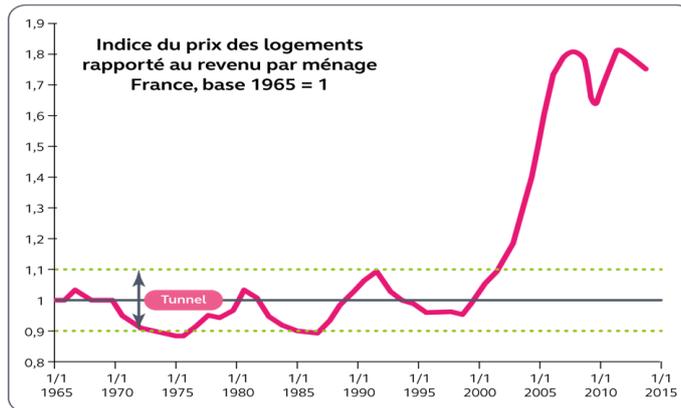
Cette situation est notamment due aux différents instruments mis en place progressivement par l'État depuis plus d'un siècle pour aider les ménages modestes à accéder à la propriété. Divers leviers ont été utilisés dans ce cadre : les outils les plus anciens permettent la facilitation de l'accès au crédit par des bonifications de prêts, des subventions des apports personnels des ménages ou une sécurisation de leurs remboursements, ainsi que la réduction du coût des investissements immobiliers par l'octroi d'avantages fiscaux. D'autres outils, plus récents, cherchent à encourager des formes d'accession progressive, par exemple en accompagnant les ménages dans la transition entre la location et l'accession.

Construite par sédimentation, cette politique ne repose pas sur des objectifs clairs. En effet, comme c'est souvent le cas en matière de logement, elle poursuit en même temps les objectifs de soutien des ménages modestes dans leur achat et de soutien du secteur de la construction, **sans que cette double approche soit explicite ni articulée de manière satisfaisante.** Ainsi, le périmètre des ménages dits « modestes » et pouvant donc bénéficier des aides n'a jamais été arrêté, et la notion d'accession sociale n'a jamais reçu de véritable définition.



UNE ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE DÉFAVORABLE AUX ACCÉDANTS MODESTES

Revenus et prix de l'immobilier 1965-2015



Source : Cour des comptes d'après Jacques Friggit

30 novembre 2016

Cour des comptes - Les aides de l'État à l'accès à la propriété

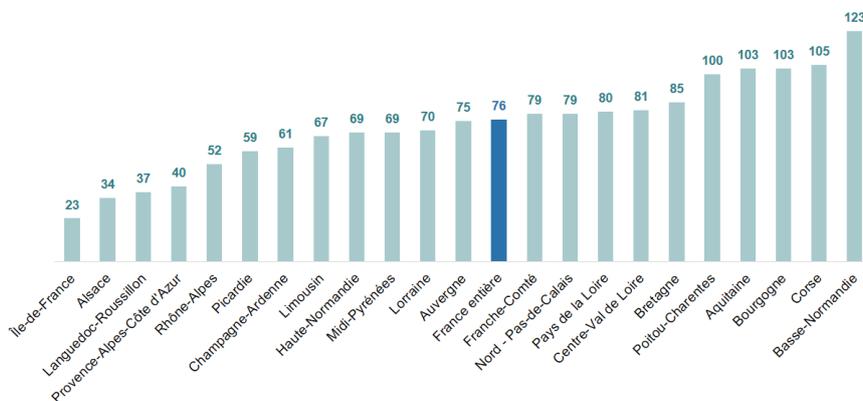
2

Par ailleurs, le modèle du « parcours résidentiel » devant s'achever par l'acquisition d'une résidence principale est aujourd'hui fortement remis en question par le décrochage qui est constaté entre le niveau de revenu des ménages modestes et les prix de l'immobilier.



DES COÛTS FONCIERS EN FORTE CROISSANCE

Évolution prix du m² foncier sur la période 2006-2014 (en %)



Source : Cour des comptes d'après Commissariat général au développement durable

30 novembre 2016

Cour des comptes - Les aides de l'État à l'accès à la propriété

3



Si la proportion des ménages propriétaires a doublé en cinquante ans, elle n'a progressé que très lentement depuis la crise économique de 2008, largement du fait de la hausse des prix des biens.

Dans ce contexte, la question de l'efficacité des aides pour faciliter l'accès des ménages modestes au logement se trouve évidemment posée avec acuité. Il semble en outre que la **question de leur pertinence sur le plan économique ne puisse plus désormais être évitée** - surtout dans la mesure où les autres pays de l'OCDE ont souvent fait des choix très différents de ceux de la France.

Or, il ressort de l'analyse de la littérature économique conduite pour la Cour par l'Ecole d'économie de Paris que si les bénéfices psychologiques, sociaux et culturels de la propriété sont bien établis, **son effet positif sur le plan économique n'est pas avéré**.

Ainsi, aucun consensus n'émerge pour définir le lien qui existe entre la part des propriétaires dans la population et le taux de chômage. Alors que les travaux **microéconomiques** ont tendance à conclure à une absence de corrélation, les études **macroéconomiques** montrent que **le taux de chômage augmente avec le taux de propriétaires parmi les ménages**.

Du point de vue des finances publiques, la Cour constate que les **modalités de suivi des dépenses relatives aux aides à l'accession sont insuffisantes**, et que cela nuit à la bonne information des parlementaires.

Cette situation est largement due au mode de pilotage central des aides, qui est éclaté entre plusieurs ministères et, au sein de ces ministères, entre plusieurs directions. Au niveau territorial, les services déconcentrés de l'État n'ont aucune visibilité sur le rythme et le mode de distribution des aides, qui relèvent de deux réseaux **étanches** : les caisses d'allocations familiales pour les aides au revenu et les banques pour les prêts bonifiés.

Ce pilotage en silo nuit très visiblement à la connaissance des dépenses budgétaires et fiscales relatives aux quatre aides à l'accession, et donc à la bonne information des représentants de la Nation.

Ainsi, à l'exception des aides personnelles au logement, qui représentent un montant de dépenses de 869 M€, la loi de finances initiale pour 2017 ne fait état pour les autres aides que de **montants estimés d'une façon peu précise** :

- plus d'1 Md€ seraient ainsi dépensés au titre du prêt à taux zéro ;
- 15 M€ « au maximum » seraient décaissés au titre des appels en garantie de l'État pour le prêt d'accession sociale – ce montant correspondant en réalité à une évaluation peu fiable ;
- enfin, un montant inconnu mais estimé à un niveau d'ordre équivalent (environ 15M€) serait dépensé pour le prêt social de location-accession.

Au total, et sous réserve de la fiabilité de ces estimations, environ 2 milliards d'euros seraient consacrés en 2017 aux aides à l'accession.

Par ailleurs, les dispositifs que la Cour a examinés sont complexes, mal articulés, et l'efficacité de chacun d'entre eux décroît, en particulier dans le contexte économique que j'ai déjà évoqué. C'est le deuxième message de la Cour.



Dans le cadre de ce rapport, la Cour a analysé les forces et les faiblesses de chacune des quatre grandes aides à l'accession. En effet, leur efficacité n'a pas été évaluée de façon suffisamment probante par les pouvoirs publics, et des incertitudes fortes pèsent donc sur leur capacité à atteindre leurs objectifs.

Le montant du prêt à taux zéro (PTZ+) est plafonné par zone, par tranche de revenus, par composition du foyer et par quotité de bien acheté. Ces paramètres ont été modifiés quasiment chaque année depuis 2011 pour permettre au prêt à taux zéro (PTZ+) de s'adapter à la conjoncture économique. La mutabilité de cette aide rend bien entendu délicat tout travail d'évaluation des résultats obtenus.

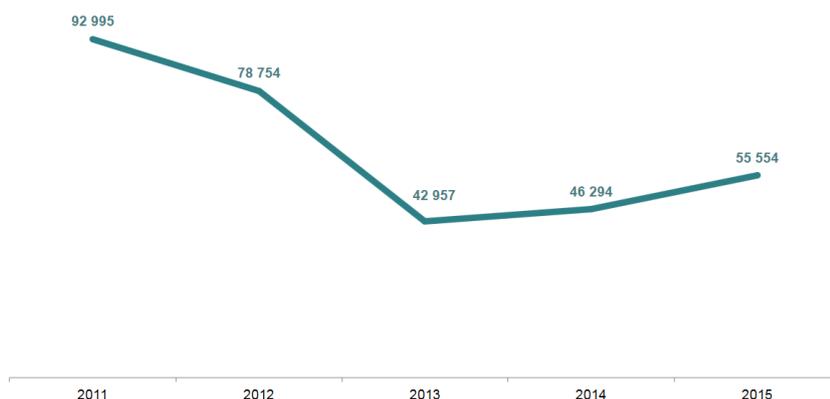
Néanmoins, le rapport fait état d'un certain nombre de constats qui conduisent à remettre en question l'efficacité de ce dispositif.

Tout d'abord, les modifications des conditions d'octroi du prêt à taux zéro (PTZ+) depuis sa création en 2005 ont rendu très instables à la fois son coût unitaire par bénéficiaire et le profil de ces derniers ; en effet alors que le prêt à taux zéro a été successivement recentré sur les revenus moyens en 2012 et sur les revenus modestes en 2013, il apparaît que les proportions de ces deux catégories ont fortement diminué parmi les bénéficiaires du dispositif depuis 2012, et que 45 % des ménages s'étant vu octroyer un prêt à taux zéro en 2015 avaient des revenus qualifiés « d'intermédiaires ».



UN VOLUME D'OPÉRATIONS NEUVES EN BAISSSE

Nombre d'opérations neuves financées par un PTZ+



Source : Cour des comptes d'après Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété

30 novembre 2016

Cour des comptes - Les aides de l'État à l'accession à la propriété

4

Par ailleurs, les effets positifs du PTZ sur le plan économique sont manifestement limités :

- au regard de l'**objectif de soutien à la construction neuve** tout d'abord, l'efficacité du dispositif est discutable dans la mesure où le nombre d'opérations financées tous les ans par un prêt à taux zéro a baissé de 40 % entre 2011 et 2015 ;



- en second lieu, plusieurs études suggèrent qu'une partie de l'aide accordée par les pouvoirs publics ne profite pas aux nouveaux acquéreurs, mais **contribue à renchérir le coût de l'immobilier** ; l'**effet inflationniste** que ces travaux mettent ainsi en évidence est toutefois difficile à mesurer ;
- enfin, sur le plan microéconomique, les trop rares éléments disponibles que sont une étude de 2005 de l'INSEE qui n'a jamais été actualisée et un travail de simulation réalisé récemment par deux universitaires soulignent les limites du prêt à taux zéro. En effet, celui-ci ne jouerait qu'un rôle très limité dans le déclenchement des décisions d'achat, et des effets d'aubaine massifs seraient associés à son paramétrage actuel.

En ce qui concerne les **aides personnelles à l'accession**, le bilan dressé dans le rapport est contrasté.

Pour contenir la progression des dépenses liées à ces aides, les conditions d'éligibilité ont été resserrées sur les ménages les plus modestes, faisant chuter le nombre de nouveaux bénéficiaires entrant dans le dispositif et le nombre total de ménages bénéficiaires, qui a diminué de 14 % depuis 2011.

Cette évolution confirme le caractère plus redistributif des aides personnelles par rapport aux autres instruments. En 2015, ces aides permettaient de **réduire de deux points le taux d'effort médian** des ménages qui les touchent. Elles solvabilisaient leurs bénéficiaires à un niveau non négligeable et en légère croissance, le montant moyen versé en 2015 étant de 158 € par mois, contre 140 € en 2014.

Si l'efficacité des aides personnelles en termes de soutien au revenu des ménages modestes est avérée, la Cour souligne que l'évolution du mode de calcul des aides personnelles à l'accession les a progressivement déconnectées des réalités du marché immobilier, dans un contexte dans lequel des revenus de plus en plus importants sont nécessaires pour acheter un bien.

Le **prêt d'accession sociale** souffre quant à lui d'une baisse considérable d'attractivité, qui explique que son utilisation par les primo-accédants soit faible depuis 2010.

Les atouts d'origine du prêt d'accession sociale étaient forts : il permettait de financer jusqu'à 100 % d'un emprunt, ouvrait la possibilité de toucher les aides personnelles pendant toute la durée du prêt et de bénéficier de la garantie de l'État par l'intermédiaire du Fonds de garantie pour l'accession sociale (FGAS).

Plusieurs évolutions intervenues dans les années récentes ont cependant réduit l'intérêt de bénéficier du dispositif. Ainsi, son taux d'intérêt est devenu supérieur à celui du marché, les possibilités de cumul avec les aides personnelles ont été limitées et ses avantages comparatifs avec le prêt à taux zéro ont été supprimés.

Le **prêt social de location-accession** est un prêt conventionné accordé à un opérateur comme un organisme HLM, une société d'économie mixte ou un promoteur privé pour financer la construction ou l'acquisition de logements neufs qui feront l'objet d'un contrat de location-accession. Les ménages bénéficiaires de ces contrats louent d'abord leur logement en versant une redevance, avant d'en devenir propriétaire à un tarif préférentiel et de pouvoir bénéficier d'aides. L'opérateur lui, bénéficie d'un taux réduit de TVA et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 15 ans. Ce dispositif présente donc de



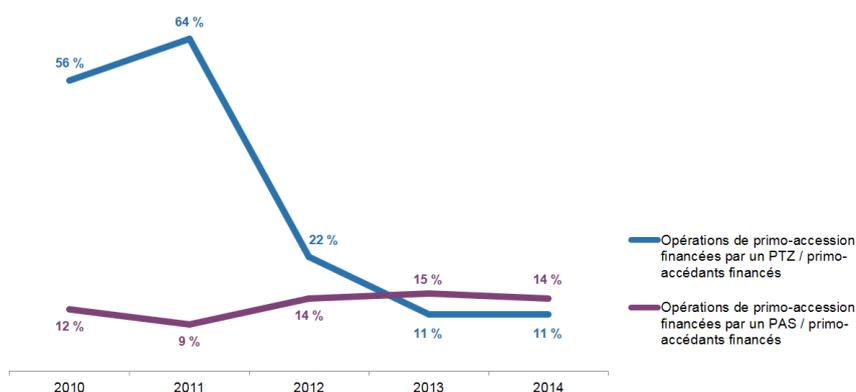
nombreux avantages, tant pour les opérateurs que pour les ménages et les collectivités territoriales qui souhaitent attirer ou maintenir des familles sur leur territoire dans une perspective de mixité sociale.

Toutefois, l'utilisation du prêt social de location-accession (PSLA) demeure marginale dans le contexte général de l'accèsion à la propriété, ce qui peut s'expliquer d'ailleurs par la complexité du dispositif : seuls 8 000 prêts ont ainsi été accordés en 2015.



DES AIDES QUI JOUENT DE MOINS EN MOINS LEUR RÔLE D'APPUI AUX PRIMO-ACCÉDANTS

Opérations de primo-accession financées : part du PTZ et du PAS (en %)



Source : Cour des comptes d'après Crédit foncier

30 novembre 2016

Cour des comptes - Les aides de l'État à l'accèsion à la propriété

5

D'un point de vue global, le rapport souligne que le système constitué par toutes ces aides est complexe et de moins en moins cohérent.

Certains de ces dispositifs ont vocation à pouvoir être cumulés pour soutenir sous des formes complémentaires les ménages primo-accédants. Ainsi, les aides personnelles sont destinées à apporter un soutien financier périodique aux ménages qui remboursent un prêt d'accèsion sociale.

Or, il s'avère que la disparité croissante des modes de calcul et des conditions d'éligibilité des aides constitue un frein de plus en plus fort aux possibilités de cumul. Par exemple, les barèmes du prêt d'accèsion sociale et du prêt à taux zéro sont totalement déconnectés du barème des aides personnelles à l'accèsion, ce qui limite très fortement la capacité des ménages à avoir accès aux deux formes complémentaires d'aide.

Par ailleurs, la complexité des modes de calcul et de distribution des aides explique que peu de réseaux bancaires les aient intégrées à leurs offres. Le Crédit Foncier de France assure ainsi de fait l'essentiel de leur distribution.

En définitive, ce que montre le rapport, c'est que les aides à l'accèsion à la propriété jouent de moins en moins leur rôle d'appui aux primo-accédants, et ne permettent donc plus de



« faire respirer le parc social » en favorisant les sorties de ses locataires. Ainsi, depuis 2011, moins de 15 % des premiers achats sont financés par un prêt d'accession sociale ou prêt à taux zéro.

Dans ces conditions, la Cour souligne qu'il est désormais urgent de s'interroger sur la pertinence du maintien de ces aides publiques, au moins dans leur forme actuelle.

Le choix de conserver des dispositifs de soutien aux ménages primo-accédants dépasse en effet la compétence de la Cour. Néanmoins, si le principe de ces aides était maintenu, leur périmètre et leur forme devraient être redéfinis et mieux articulés avec les politiques locales de logement et d'urbanisme. Ce sera mon troisième et dernier message.

Pour rationaliser le paysage des aides et augmenter leur efficacité, le rapport formule six recommandations. Je me bornerai à évoquer rapidement certaines d'entre elles, et nous pourrions bien entendu revenir de façon plus détaillée sur celles-ci au cours de nos échanges.

Parmi ces recommandations figure la **refonte complète du prêt à taux zéro pour concentrer cette aide sur les ménages qui en ont le plus besoin**. Les conditions d'éligibilité pourraient ainsi être resserrées sur les ménages modestes, selon des modalités qui pourraient être calquées sur celles du prêt social de location-accession (PSLA). Pour renforcer l'effet du prêt à taux zéro sur les décisions d'achat, un seuil minimal de subvention devrait être défini, qui serait différencié selon les zones géographiques et des niveaux de revenus. A l'inverse, pour limiter les effets inflationnistes, des seuils maximaux d'aide et de durée d'emprunt devraient être fixés.

La révision du prêt à taux zéro devrait par ailleurs être couplée avec la recherche d'une complémentarité des aides personnelles. Les conditions d'éligibilité et le mode de calcul des aides personnelles devraient ainsi nécessairement être harmonisés avec ceux du prêt à taux zéro dans sa nouvelle version. Il est probable que cette réforme ait un coût. Il conviendrait alors de veiller à ce que celui-ci soit compensé par le recentrage des instruments de prêt sur les ménages les plus modestes.

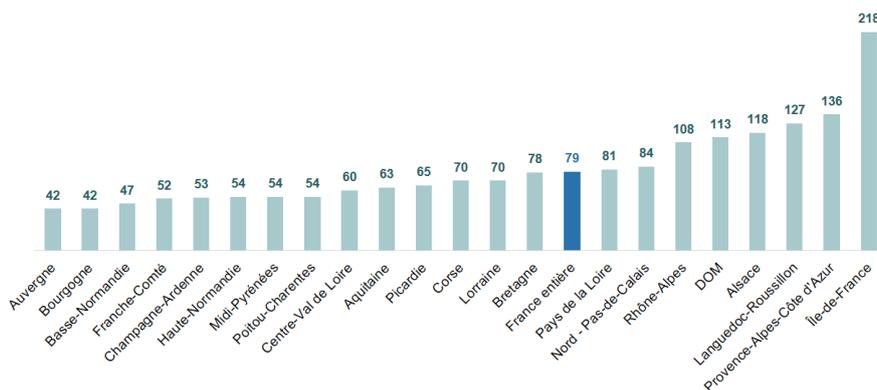
La **suppression du prêt d'accession sociale** constituerait un troisième axe de rationalisation des aides et devrait donc être étudiée. Il apparaît en effet que le dernier atout spécifique du prêt d'accession sociale réside dans la possibilité de bénéficier de la garantie de l'État. Elle pourrait néanmoins être associée à un autre instrument de prêt, comme le prêt à taux zéro.

Enfin, je voudrais rappeler que la **recherche d'une meilleure articulation des aides nationales avec les politiques locales en matière de logement constitue, semble-t-il, la condition *sine qua non* du succès de ces réformes**.



DES COÛTS FONCIERS DISPARATES

Coût du foncier au m² en 2014 (en euros)



Source : Cour des comptes d'après Commissariat général au développement durable

30 novembre 2016

Cour des comptes - Les aides de l'État à l'accès à la propriété

6

Cette adaptation aux contextes locaux est rendue nécessaire par la diversité des situations des territoires, notamment au regard du prix des biens. L'harmonisation avec les politiques locales est particulièrement impérieuse dans les zones tendues, dans les quartiers de la politique de la ville pour lesquelles l'accès à la propriété peut constituer un instrument d'aménagement très utile et dans les anciens centres villes dégradés, où de nombreux logements demeurent vacants. **C'est en ayant le souci de répondre prioritairement aux défis que rencontrent ces territoires que les aides nationales retrouveront légitimité et efficacité.** C'est donc avec cet objectif que devrait être revu le prêt à taux zéro.

Pour adapter au mieux les dispositifs nationaux aux besoins constatés localement, le rapport souligne la nécessité d'impliquer dans leur gestion les services déconcentrés de l'État, et d'abord les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Il pourrait notamment être envisagé de « déconcentrer » le financement des aides en créant des enveloppes budgétaires à la main de ces services, comme cela a été le cas dans le domaine des aides à la pierre.

*

Monsieur le Président,
Mesdames, messieurs les députés,

Le travail mené par la Cour montre que la politique d'aide à l'accès à la propriété devrait désormais s'adapter à un contexte radicalement différent de celui qui prévalait lors de la création de ses principaux instruments.

Trois éléments devraient vous conduire à vous interroger sur la pertinence du maintien dans sa forme actuelle de la politique d'incitation à l'accès à la propriété : le décrochage qui est intervenu entre les revenus des acquéreurs modestes et les prix de l'immobilier, la divergence entre



l'indice du prix des logements à l'achat et celui du prix des loyers, et enfin la baisse générale des taux d'intérêt.

Si les pouvoirs publics choisissaient de continuer à soutenir la demande d'acquisition de logements par les ménages, et notamment pour les plus modestes d'entre eux, une refonte complète de la palette des aides nationales devrait être engagée. Cette réforme pourrait être menée rapidement, à l'occasion de l'arrivée à échéance du dispositif actuel du prêt à taux zéro.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition, avec les magistrats et rapporteurs qui m'entourent, pour répondre à vos questions.