



**HAL**  
open science

## Analyse des dispositifs d'aide à l'accès à la propriété

Antoine Bozio, Marion Monnet, Lucile Romanello

► **To cite this version:**

Antoine Bozio, Marion Monnet, Lucile Romanello. Analyse des dispositifs d'aide à l'accès à la propriété. [Rapport de recherche] Rapport IPP n°16, Institut des politiques publiques (IPP). 2016. halshs-02514699

**HAL Id: halshs-02514699**

**<https://shs.hal.science/halshs-02514699>**

Submitted on 22 Mar 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Institut des  
Politiques Publiques

RAPPORT IPP – MAI 2016

# Analyse des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété

Antoine BOZIO  
Marion MONNET  
Lucile ROMANELLO







L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-Ecole d'économie de Paris (PSE) et le Centre de Recherche en Economie et Statistique (CREST). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

[www.ipp.eu](http://www.ipp.eu)





RAPPORT IPP – MAI 2016

# Analyse des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété

Antoine BOZIO  
Marion MONNET  
Lucile ROMANELLO

# LES AUTEURS DU RAPPORT

**Antoine BOZIO** est directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP). Il est maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et chercheur associé à l'École d'économie de Paris (PSE). Il est également membre du Conseil d'analyse économique (CAE). Ses travaux de recherche concernent en particulier le système de retraite et la fiscalité.

Page personnelle : <http://www.ipp.eu/fr/annuaire/antoine-bozio/>

**Marion MONNET** est économiste à l'IPP. Diplômée de l'École d'économie de Paris, elle a rejoint l'IPP en 2014, où ses recherches portent à présent sur le système socio-fiscal français, et sur l'évaluation des politiques publiques, notamment sur les politiques de l'éducation et du logement.

Page personnelle : <http://www.ipp.eu/fr/annuaire/marion-monnet/>

**Lucile ROMANELLO** est économiste à l'IPP. Après avoir obtenu son doctorat à Sciences Po en économie des politiques publiques, elle a intégré la Direction générale du Trésor où ses recherches ont porté sur le système socio-fiscal français et les politiques de redistribution. Elle continue de travailler sur ces problématiques au sein de l'IPP.

Page personnelle : <http://www.ipp.eu/fr/annuaire/lucile-romanello/>

# REMERCIEMENTS

Cette étude s'inscrit dans le cadre d'une consultation lancée par la Cour des comptes sur des études relatives aux dispositifs d'aide à l'accession à la propriété. Les auteurs souhaitent remercier l'équipe de la Cour pour les interactions fructueuses sur le sujet : Vincent Léna, Jean-Michel Champomier, Claire Gasançon-Bousselin, Sylvie Bou Najm, et Laura Grisat.

Nous tenions ensuite à remercier les équipes de la Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS) pour nous avoir permis d'utiliser leurs données ainsi que pour leur aide précieuse dans la compréhension de ces dernières. Nous remercions en particulier François de Ricolfis (directeur général) et Pierre Souche (secrétaire général).

Nous remercions également Rob Joyce (Institute for Fiscal Studies), Peter Haan et Felix Weinhardt (Humboldt-University de Berlin et DIW) pour nous avoir transmis leurs données concernant l'évolution des taux de propriétaires en Allemagne et au Royaume-Uni.

Nous remercions enfin tous les participants à la table ronde organisée à la Cour pour leurs commentaires stimulants qui ont permis d'améliorer la qualité de ce travail.

Bien évidemment, toutes les erreurs, omissions ou approximations contenues dans ce rapport sont de la seule responsabilité des auteurs.





# SYNTHÈSE

Cette étude dresse un constat sur les dispositifs d'aide à l'accession que sont le prêt à taux zéro (PTZ), le prêt d'accession sociale (PAS), le prêt conventionné (PC) et le volet accession des aides au logement (APL accession). Elle recense la littérature sur les justifications économiques du statut de propriétaire, ainsi que les évaluations menées en France et à l'étranger sur les politiques d'aide à l'accession. Une évaluation du prêt à taux zéro est menée ensuite, en estimant l'effet du montant de ce dernier ou d'une modification de ses modalités, sur le nombre de prêts octroyés ainsi que sur les caractéristiques du bien acquis et le taux d'effort des ménages. Nous proposons enfin, dans une dernière partie, quelques pistes de réforme et d'amélioration des dispositifs d'aide à l'accession.

## Constats sur les justifications économiques des dispositifs d'aide à l'accession

- Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, favoriser l'accession à la propriété par l'intervention publique est une priorité affichée d'une grande majorité de gouvernements européens, alors même que les justifications économiques de ces politiques d'accession sont en réalité peu nombreuses.
- Si, en théorie, la plus faible mobilité géographique des propriétaires devrait se traduire par un effet négatif sur le marché du travail en réduisant la qualité de l'appariement entre chômeurs et emplois vacants, les travaux empiriques

menés en France et à l'étranger ne parviennent pas à faire émerger de consensus. Alors que les travaux menés sur des données macroéconomiques mettent en évidence une corrélation positive entre le taux de propriétaires et le taux de chômage, ceux exploitant des données microéconomiques ont plutôt tendance à conclure à l'absence d'effet, voire à un effet positif dans certains cas.

- En revanche, il a été montré que le statut de propriétaire était source d'externalités positives. Les enfants de parents propriétaires auraient une probabilité plus faible d'être déscolarisés, auraient de meilleurs résultats scolaires et une probabilité plus élevée d'être diplômés. Le statut de propriétaire serait également associé à un meilleur état de santé que celui de locataire, bien que ces effets soient d'une ampleur quantitativement faible.

## **Résultats des évaluations menées sur les dispositifs d'aide à l'accession**

- Les dispositifs d'aide à l'accession tels qu'ils ont été conçus peuvent, quant à eux, entraîner de possibles effets pervers et, en particulier, générer une hausse des prix de l'immobilier. De récents travaux d'évaluation tendent à montrer un effet positif et significatif du prêt à taux zéro sur le prix des terrains à bâtir, ainsi que sur les prix de l'immobilier *via* le canal du crédit.
- Bien que peu d'évaluations de l'effet déclencheur de ces dispositifs aient été conduites, les travaux existants montrent que le nombre de ménages ayant choisi de devenir propriétaire grâce à ces politiques est de l'ordre de 15 %, suggérant un effet d'aubaine conséquent : 85 % des bénéficiaires d'un prêt à taux zéro auraient tout de même acquis un bien immobilier en l'absence du dispositif. Pour ces cas, le PTZ se substitue aux prêts classiques.

## Un effet des conditions d'octroi du prêt à taux zéro sur le recours au dispositif

- En utilisant la base exhaustive des prêts aidés octroyés depuis 1995 produite par la Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS), nous nous concentrons sur le seul dispositif du prêt à taux zéro (PTZ) et évaluons, par deux méthodes différentes, l'effet d'une modification des conditions d'octroi du PTZ sur le nombre de prêts, puis sur la qualité du bien acquis et le taux d'effort des ménages bénéficiaires. Si cette analyse ne nous permet pas de conclure quant à la capacité du dispositif à augmenter le taux de propriétaires, on peut tout de même estimer un effet sur le recours au dispositif.
- L'estimation de l'effet du montant du PTZ sur nos différentes variables d'intérêt par la méthode des moindres carrés ordinaires suggère que, sur l'ensemble de notre échantillon, une hausse de 1 % du montant du PTZ est associée à une hausse de seulement 0,03 % du nombre de PTZ. L'analyse des effets hétérogènes met évidence quelques disparités entre zones géographiques et selon le type de ménages. La zone A est la plus réactive et ce quel que soit le type de ménage concerné, avec une élasticité de 0,13 %. En zone B, se sont surtout les personnes seules qui ont les élasticités les plus élevées, et plutôt les familles nombreuses en zone C. La corrélation entre le montant du PTZ et la superficie du bien acquis est légèrement négative pour tous les sous-groupes à l'exception des personnes seules résidant en zone A. Enfin, une hausse du PTZ est associée à une hausse du taux d'effort des ménages sur l'ensemble de l'échantillon.
- Dans le but de se rapprocher d'une interprétation causale des résultats, nous exploitons la redéfinition des zones géographiques intervenue le 1<sup>er</sup> octobre 2014 dans le cadre du dispositif Pinel comme une variation exogène des mo-

dalités d'attribution du PTZ. Les communes reclassées à la suite de ce changement législatif sont appariées avec des communes similaires *avant* le changement, en terme de caractéristiques socio-démographiques. La comparaison de l'évolution de ces deux groupes avant et après l'introduction du changement nous permet d'identifier plus rigoureusement l'effet du PTZ sur le recours au dispositif.

- Nos estimations semblent plaider en faveur d'un effet positif sur le recours au dispositif, sans que l'on puisse cependant conclure à un effet déclencheur de ce dispositif. Les communes reclassées, qui ont par conséquent bénéficié de conditions d'attribution plus favorables du PTZ, octroient en moyenne 1,37 PTZ supplémentaires par trimestre, pour un nombre moyen de PTZ de 3,5 avant la redéfinition des zones. Cet effet est d'autant plus fort que la commune se trouve en région parisienne ou sur le littoral méditerranéen. Nous n'observons aucun effet significatif sur le taux d'effort des ménages bénéficiaires. L'effet sur la qualité des bien acquis est positif et significatif pour les zones les plus tendues alors qu'il est négatif en zone B2.

## **Des pistes de réformes des dispositifs d'aide à l'accession**

- La question de la suppression des dispositifs d'aide à l'accession se pose légitimement puisqu'il existe des doutes sur le bien fondé des politiques visant à inciter à l'accession. Les évaluations existantes actuellement sont toutefois insuffisantes pour apporter une réponse tranchée sur cette question.
- Néanmoins, le choix actuel qui consiste à réduire le budget des aides au logement « accession » tout en conservant les prêts aidés ne semble pas constituer un choix de politique publique pertinent. Élargir l'accès au crédit pour les ménages les plus modestes doit être accompagné de la mise en place d'aides leur permettant de faire face aux mensualités de remboursement de leurs prêts.

- Si le contexte budgétaire impose de réaliser des économies en dépense, il semblerait alors plus logique de supprimer les prêts aidés, mis en place afin de pallier une défaillance de marché résultant de la régulation prudentielle du marché bancaire tout en assouplissant en parallèle les conditions d'accès au crédit.
- Faire des aides personnelles à l'accession une prestation sociale qui ne dépendrait pas du statut d'occupation permettrait également de rendre neutre ce dispositif qui bénéficierait aussi bien aux locataires qu'aux propriétaires tout en conservant la fonction de redistribution assurée aujourd'hui par les APL « accession ».
- Bien que l'effet négatif du statut de propriétaire sur le marché du travail ne fasse pas consensus dans la littérature empirique, le fait que devenir propriétaire a un effet négatif sur la mobilité est en revanche avéré. Réduire les coûts de transaction immobilière, notamment les droits de mutation à titre onéreux, permettrait de dynamiser la mobilité résidentielle des ménages.
- Les aides à l'accession contribuent à soutenir les ménages dans la constitution d'un patrimoine immobilier peu liquide. Le développement du marché du viager ou du prêt hypothécaire pourrait permettre un accroissement des revenus ou des capacités d'emprunt des ménages propriétaires.



# SOMMAIRE

|   |            |
|---|------------|
| <b>Remerciements</b>  | <b>1</b>   |
| <b>Synthèse</b>   | <b>7</b>   |
| <b>Introduction</b>   | <b>11</b>  |
| <b>1 Revue de littérature sur les politiques d'aide à l'accession</b>         | <b>17</b>  |
| 1.1 Les justifications économiques des dispositifs d'aide à l'accession . . . | 17         |
| 1.2 Evaluation de l'effet des dispositifs d'aide à l'accession . . . . .      | 27         |
| <b>2 État des lieux et législation des aides à l'accession</b>                | <b>33</b>  |
| 2.1 Données de cadrage . . . . .  | 33         |
| 2.2 Législation des aides à l'accession en France . . . . .                   | 40         |
| <b>3 Méthode d'évaluation et données</b>                                      | <b>49</b>  |
| 3.1 Les défis posés par l'évaluation des dispositifs d'aide à l'accession . . | 49         |
| 3.2 Les données disponibles pour cette étude . . . . .                        | 53         |
| 3.3 Méthodes d'évaluation retenues pour cette étude . . . . .                 | 56         |
| <b>4 Analyse des effets des dispositifs d'aide à l'accession</b>              | <b>63</b>  |
| 4.1 Description de l'échantillon et statistiques descriptives . . . . .       | 63         |
| 4.2 Estimation par la méthode des moindres carrés . . . . .                   | 77         |
| 4.3 Estimation par l'exploitation de la redéfinition des zones de 2014 . .    | 82         |
| <b>5 Comment réformer les dispositifs d'aide à l'accession ?</b>              | <b>95</b>  |
| 5.1 Éléments de constat . . . . .   | 95         |
| 5.2 Pistes de réforme des dispositifs d'aide à l'accession . . . . .          | 98         |
| <b>Références</b>   | <b>103</b> |
| <b>Liste des tableaux</b>   | <b>109</b> |
| <b>Liste des figures</b>  | <b>111</b> |





# INTRODUCTION

L'idée selon laquelle la propriété est un symbole de réussite sociale et un vecteur d'intégration est très répandue parmi les ménages français et, plus largement, les ménages européens. Devenir propriétaire est perçu comme un moyen de se constituer un patrimoine qui pourra être ensuite transmis par héritage et correspond à une aspiration profonde des individus. Faire en sorte que chaque ménage puisse accéder à la propriété est alors devenu un projet politique et un objectif affiché des politiques publiques. L'accession à la propriété a été favorisée par les pouvoirs publics par l'instauration de dispositifs d'aide divers et variés. Ces aides prennent plusieurs formes ayant toutes pour objectif de favoriser l'accession à la propriété pour les ménages : incitations fiscales, aides directes, prêts à des conditions plus favorables, aides aux ménages contraints dans leur capacité d'emprunt, etc.

Par ailleurs, ayant pour objectif de cibler en priorité les ménages les plus modestes, certains dispositifs d'aides à l'accession, dont notamment les aides au logement, constituent également un outil de redistribution et sont, à ce titre, indissociables de la politique sociale. En effet, le montant de l'aide est décroissant avec les ressources du ménage bénéficiaire. Ces dispositifs d'aide, en particulier le prêt à taux zéro (PTZ), ont pour objectif de permettre une hausse de la capacité d'endettement des ménages les plus modestes qui n'auraient pu accéder à la propriété en leur absence (Vorms, 2009).

Au vu du budget consacré actuellement aux dispositifs d'aide à l'accession, évaluer leur capacité à atteindre les objectifs qui leur sont assignés, à savoir parvenir à favoriser l'accession sans pour autant engendrer d'effets pervers, constitue une nécessité. Les évaluations disponibles ne permettent pas de conclure quant à l'efficacité de ces aides et il reste aujourd'hui difficile de déterminer si ces dernières

sont réellement justifiées. Dans cette étude, nous tenterons cependant d'apporter quelques éléments de réponse concernant les effets des dispositifs d'aide à l'accession, sans pouvoir prétendre mener une évaluation complète de ces derniers.

## **Contexte de l'étude**

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques de l'Assemblée nationale a saisi la Cinquième chambre de la Cour des comptes afin que cette dernière conduise une enquête sur les dispositifs d'aides individuelles à l'accession à la propriété. Dans ce cadre, la Cour a chargé l'Institut des politiques publiques (IPP) de mener une étude sur ce sujet, à partir des bases de données transmises par la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS).

Cette étude se concentre sur certains dispositifs d'aide à l'accession : les aides personnelles au logement « accession », le prêt d'accession sociale (PAS) et le prêt à taux zéro (PTZ). Ne rentrent pas dans le champ de ce travail les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif. Ce travail se situe dans un contexte budgétaire contraint. C'est pourquoi il est nécessaire d'évaluer ces dispositifs afin d'offrir aux décideurs des éléments de diagnostic probants sur l'efficacité de cette politique publique.

## **Objectifs de l'étude**

Les objectifs de cette étude sont de plusieurs ordres. Dans un premier temps, il s'agira d'analyser la littérature relative à l'analyse des politiques visant à augmenter le taux de propriétaires. Augmenter le taux de propriétaires constitue-t-il un choix de politique publique reposant sur des arguments économiques convaincants ? Les dispositifs d'aide à l'accession mis en place constituent-ils un outil efficace permettant d'augmenter le taux de propriétaires ? Dans un second temps, l'évaluation menée se concentrera plus particulièrement sur le prêt à taux zéro (PTZ). Si la question centrale de l'évaluation serait d'évaluer la capacité des dispositifs d'aide à permettre

l'accession à la propriété, la nature des données ne permet pas de répondre à cette question. Par conséquent, l'évaluation conduite dans cette étude se concentrera sur les effets du montant et des conditions d'octroi sur le recours au dispositif, sur les caractéristiques du bien acquis et sur le taux d'effort des ménages. Enfin, à partir du constat qui aura pu être préalablement établi, il s'agira de proposer des pistes de réformes afin d'améliorer l'efficacité des dispositifs d'aide à l'accession considérés dans cette étude.

## **Plan du rapport**

Le rapport s'articule autour de cinq chapitres. Les deux premiers chapitres posent des éléments de diagnostic relatifs aux dispositifs d'aide à l'accession en étudiant la littérature sur le sujet, en décrivant la législation de ces dispositifs et en présentant quelques éléments de cadrage. Sont ensuite présentées la méthodologie de l'étude ainsi que les données utilisées. Le quatrième chapitre présente des statistiques descriptives et vise à estimer les effets du prêt à taux zéro en ayant recours à deux méthodes d'estimation différentes. Enfin, le cinquième chapitre propose des pistes de réforme à partir du constat qui aura pu être établi quant à l'efficacité et aux effets des dispositifs d'aide à l'accession.

### **Chapitre 1 : Revue de littérature sur les politiques d'aide à l'accession**

Le premier chapitre est consacré à une revue de la littérature sur les dispositifs d'aide à l'accession à la propriété et cherche à comprendre quelles sont les justifications économiques de ce choix de politique publique. Sont ainsi présentés les effets positifs et négatifs des dispositifs d'aide à l'accession. Au regard de la littérature, l'objectif est de parvenir à déterminer si la volonté d'augmenter le taux de propriétaire peut être justifiée par les externalités générées par ce statut d'occupation. Dans un second temps, sont présentés les résultats des études ayant cherché à évaluer l'efficacité de ces dispositifs.

## **Chapitre 2 : État des lieux et législation des aides à l'accession à la propriété**

Le second chapitre présente tout d'abord des données de cadrage permettant d'établir un état des lieux sur la propriété, sur le coût du logement pour les ménages ainsi que sur les dépenses publiques liées aux dispositifs d'aide à l'accession en replaçant le cas de la France dans un contexte plus international. Dans un second temps est présentée la législation particulièrement complexe des différents dispositifs d'aide à l'accession ciblés dans cette étude : les aides personnelles au logement « accession », le prêt d'accession sociale (PAS) et le prêt à taux zéro (PTZ). Nous revenons sur les conditions d'éligibilité de chacun des dispositifs et sur les nombreuses modifications législatives intervenues depuis leur mise en place.

## **Chapitre 3 : Méthode d'évaluation et données**

Le troisième chapitre vise à décrire les conditions qui auraient permis de répondre à la question centrale de l'évaluation des dispositifs d'aide à l'accession, à savoir si ces derniers permettent d'augmenter le taux de propriétaires. Nous expliquons pourquoi il nous est impossible non seulement de répondre à cette question, mais également de mesurer l'ampleur des potentiels effets pervers de ces dispositifs. Sont ensuite abordées les contraintes auxquelles nous devons faire face, notamment par la nature des données disponibles. Enfin, nous décrivons les deux méthodes d'évaluation choisies pour cette étude ainsi que les limites de chacune d'entre elles et les précautions à prendre quant à l'interprétation des résultats de cette étude.

## **Chapitre 4 : Analyse des effets des dispositifs d'aide à l'accession**

Cette partie présente quelques statistiques descriptives réalisées à partir des données de la SGFGAS. Elle a ensuite pour objectif d'évaluer les effets du prêt à taux zéro (PTZ), dispositif d'aide à l'accession instauré en 1995. L'analyse menée dans ce chapitre vise à identifier un lien entre les conditions d'octroi du PTZ et le nombre de prêts octroyés, la qualité des biens acquis ou encore le taux d'effort des ménages. Plusieurs méthodes d'estimation sont alors mises en oeuvre. Une fois soulignées les limites de la méthode classique des moindres carrés ordinaires dans ce contexte, nous exploitons le changement de législation intervenu en 2014 ayant conduit à

modifier substantiellement le zonage géographique du territoire comme une source de variation exogène. Cette méthodologie nous permet d'identifier plus rigoureusement l'effet des conditions d'octroi du PTZ sur nos variables d'intérêt.

### **Chapitre 5 : Comment réformer les dispositifs d'aide à l'accession ?**

Le cinquième chapitre établit un constat quant aux justifications des dispositifs d'aide à l'accession. Ce chapitre propose également des pistes de réformes qui pourraient contribuer à accroître l'efficacité des dispositifs d'aide à l'accession et à limiter leurs possibles effets négatifs.



# CHAPITRE 1

## REVUE DE LITTÉRATURE SUR LES POLITIQUES D'AIDE À L'ACCESSION

Le taux de propriétaires est très variable selon les pays et les politiques publiques peuvent directement influencer ce dernier. Se pose alors la question des justifications économiques d'un tel choix de politique publique (partie 1.1). Dans la littérature, les travaux s'intéressant aux conséquences économiques de la propriété sont relativement rares (Dietz et Haurin, 2003) et il n'existe pas de consensus sur cette question. Dans un second temps, si l'on admet que ces politiques sont souhaitables, se pose la question de l'efficacité des dispositifs en place. Nous revenons alors sur les travaux d'évaluation empiriques conduites sur ce sujet (partie 1.2).

### 1.1 Les justifications économiques des dispositifs d'aide à l'accession

Les justifications de la volonté d'augmenter le taux de propriétaires sont peu assurées dans la littérature économique. L'argument principal de ces dispositifs est qu'ils permettent de lever la contrainte d'accès au crédit immobilier pour les ménages modestes. L'aide à la constitution d'un patrimoine pour les ménages modestes est souvent mise en avant, tout comme le soutien à l'emploi dans le secteur de la construction. Les relations entre le statut d'occupation du logement et le sta-



tut d'emploi ont également été étudiées dans la littérature. Par ailleurs, certains travaux soulignent les externalités positives qui peuvent être liées au statut de propriétaire.

### **1.1.1 Lever les contraintes de liquidités**

De nombreux travaux ont pu souligner l'existence de défaillances dans le fonctionnement du marché du crédit (Hall et Mishkin, 1982; Jappelli, 1990). En limitant l'accès au marché du crédit, dont le marché du crédit immobilier, ces défaillances imposent des contraintes d'emprunt aux ménages les plus modestes et les empêchent, par conséquent, d'accéder à la propriété. L'intervention publique, par l'instauration de prêts aidés, se justifie puisqu'elle vient ici pallier une défaillance de marché. En effet, ces aides ont pour objectif de lever les contraintes de liquidités auxquelles font face les ménages. Elles visent à constituer un complément à l'apport personnel et permettent ainsi aux ménages, pour lesquels ce dernier était trop faible, de financer une opération d'acquisition immobilière (Gobillon et Le Blanc, 2005).

Cette défaillance de marché et la limitation de l'accès au crédit résultent en partie des mesures de surveillance du marché bancaire qui ont été mises en place afin de garantir une stabilité financière. Depuis la crise financière, ces mécanismes de surveillance ont été renforcés dans différents pays. En France, la loi bancaire de juillet 2013 impose aux établissements des contraintes concernant les conditions d'octroi de crédits immobiliers (Avouyi-Dovi et al., 2014). Ceci a eu pour conséquence de limiter l'accès au marché du crédit et à la propriété pour les ménages les plus modestes.

On aboutit alors à deux interventions publiques aux objectifs contradictoires. D'une part, la régulation bancaire conduit à adopter des mesures de contrôle de l'accès au crédit afin de limiter le risque de défaut, source d'instabilité financière. D'autre part, par la mise en place de prêts aidés, l'État intervient pour surmonter les contraintes de liquidités, résultant de la régulation du marché bancaire, et permettre aux ménages modestes d'accéder au marché du crédit.

### 1.1.2 Favoriser l'épargne des ménages

Le logement constitue un bien particulier puisqu'il s'agit non seulement d'un bien de consommation mais aussi d'un bien d'investissement. L'accession à la propriété représente bien souvent la première étape de la constitution d'un patrimoine (Vorms, 2009). L'accession est également présentée, par ces ménages, comme un moyen de se contraindre à épargner (ANIL, 2011). En effet, pour ces ménages dont la propension marginale à épargner est relativement faible, l'accession peut représenter une forme d'« épargne forcée ». Ceci a, en particulier, été étudié en économie comportementale (*Behavioral economics*) dans des travaux portant sur l'incohérence temporelle (Jones et Mahajan, 2015). Les ménages, parce qu'ils ont une préférence pour le présent, ont tendance à consommer plutôt qu'à épargner et expriment ainsi le besoin de se lier les mains afin de se contraindre à épargner (Bernheim et al., 2013). Enfin, la constitution d'un patrimoine immobilier repose également, pour les ménages, sur la volonté de transmettre un capital à leur descendance. Culturello et Godard (1983), dans leur typologie des ménages accédant à la propriété, identifient une catégorie de ménages pour qui la propriété constitue un moyen d'assurer une forme de continuité familiale par la transmission du bien possédé.

Cependant, si la pierre est souvent considérée comme un actif refuge, les propriétaires ont en moyenne un portefeuille moins diversifié que les locataires puisqu'une part importante de leur richesse a été investie dans l'acquisition d'une résidence (Dietz et Haurin, 2003). La valeur du patrimoine de ces ménages dépend alors fortement de l'évolution et de la volatilité des prix sur le marché de l'immobilier et les propriétaires sont généralement exposés à un niveau de risque plus élevé que ne le sont les locataires (Meyer et Wieand, 1996). Les expériences récentes, aussi bien aux États-Unis qu'en Irlande, ont pu montrer qu'un surinvestissement sur le marché de l'immobilier pouvait être risqué et conduire à des pertes en capital conséquentes. En s'intéressant à l'évolution de la part du logement dans l'ensemble des richesses au cours du cycle de vie, Flavin et Yamashita (2000) soulignent que ce risque est particulièrement important pour les jeunes ménages.

### **1.1.3 Soutenir le secteur de la construction**

L'aide publique apportée à l'accession, en soutenant la demande de logements, constitue également un moyen de soutenir, de façon indirecte, l'emploi *via* le secteur de la construction. Ce secteur représentait 8,3 % de l'emploi en 2012 (Avouyi-Dovi et al., 2014). Ceci est d'autant plus vrai lorsque les aides sont orientées vers les logements neufs, comme c'est le cas en France. L'objectif est alors d'inciter les ménages à devenir propriétaire en rendant ce statut d'occupation attractif et en mettant en place des dispositifs d'aide à l'accession. Dans les périodes de ralentissement de la croissance, les dispositifs d'aide à l'accession constituent en effet un instrument permettant de soutenir un secteur particulièrement intensif en main d'œuvre, notamment peu qualifiée. Ainsi, ces aides sont un moyen pour les pouvoirs publics de limiter les effets d'un choc négatif sur l'économie et d'éviter des destructions d'emplois. Cependant, l'effet de ces dispositifs et leur efficacité à préserver les emplois dans le secteur de la construction ont été peu étudiés dans la littérature économique. Il n'existe, à notre connaissance, aucune évaluation menée en France, des effets de ces dispositifs sur l'emploi dans le secteur du bâtiment, qui permette de comparer ces effets à ceux d'autres formes de soutien à l'emploi.

### **1.1.4 Statut d'occupation et marché du travail**

Le statut de propriétaire réduit la mobilité géographique (Boehm, 1981; Roche et Stewart, 1996; Lundberg et Skedinger, 1999). Du fait de l'existence de coûts de transaction plus élevés, la propriété entraîne une certaine stabilité géographique et les propriétaires sont en moyenne moins mobiles que les locataires (Dietz et Haurin, 2003). Se pose alors la question des conséquences du statut de propriétaire sur le marché du travail. Le fait d'être propriétaire réduit-il les perspectives d'emploi sur le marché du travail? D'un point de vue théorique, cette plus faible mobilité géographique des propriétaires pourrait avoir des conséquences négatives sur le marché du travail (Dietz et Haurin, 2003). En cas de choc négatif sur l'emploi, le fait d'être propriétaire peut alors représenter un obstacle dans la recherche d'emploi et diminuer la qualité de l'appariement sur le marché du travail. La propriété réduit

en effet le nombre d'offres d'emploi envisageables et contribue à rendre imparfaite l'allocation spatiale des chômeurs, freinant ainsi l'adéquation entre chômeurs et emplois vacants.

Dans la littérature, il n'existe aujourd'hui pas de consensus sur cette question. L'absence de consensus s'explique par les difficultés méthodologiques liées à l'évaluation des effets du statut de propriétaire sur le marché du travail. En effet, la relation entre ces deux variables est fortement endogène. Des caractéristiques individuelles sont susceptibles d'affecter à la fois le statut sur le marché du travail et le statut sur le marché du logement. Afin de parvenir à identifier un effet causal, il faudrait pouvoir disposer d'une variation exogène du taux de propriétaires permettant d'isoler l'effet du statut d'occupation sur la probabilité de rester au chômage ou de sortir de l'emploi. A défaut de disposer de ce type de choc, il existe aujourd'hui, dans la littérature, deux types de travaux sur cette question. D'une part, des analyses reposant sur l'établissement de corrélations à partir de données macroéconomiques ont été conduites. Ces travaux consistent à étudier la corrélation entre le taux de chômage et le taux de propriétaire dans différents pays. D'autre part, ont été menées des études microéconomiques à partir de données individuelles. Ces dernières reposent souvent sur des stratégies d'identification ne permettant pas toujours l'établissement indiscutable d'une relation de causalité.

Dans ses travaux réalisés à partir de données macroéconomiques concernant les États américains et les pays de l'OCDE, Oswald (1999) a pu mettre en évidence une corrélation positive entre le taux de propriétaires et le taux de chômage. A partir de ces résultats, il formule l'hypothèse suivante : la hausse de la part de propriétaires s'accompagne nécessairement d'un allongement de la durée des épisodes de chômage. Oswald (1999) montre, par l'établissement d'une simple corrélation, qu'une augmentation de dix points du taux de propriétaires est associée à une hausse de deux points du taux de chômage. Encourager l'accession à la propriété serait alors directement responsable du chômage dans les pays développés. C'est pourquoi Blanchflower et Oswald (2013) plaident pour la fin des aides à l'accession. Green et Hendershott (2001), en utilisant les variations du taux de propriétaires entre les différents États américains entre 1970 et 1990, montrent également que

le taux de propriétaires détermine significativement le taux de chômage national, notamment pour les ménages situés dans les classes d'âge intermédiaires.

Par la mise en place de méthodes économétriques, d'autres travaux ont cherché à identifier une relation causale entre la propriété et le chômage à partir de données individuelles. Brunet et al. (2012) conduisent une étude comparée entre la France et les États-Unis. Aux États-Unis, ils montrent que le fait d'être propriétaire n'a pas d'impact significatif sur la durée des épisodes de chômage. Les résultats de Brunet et al. (2012) s'expliqueraient principalement par la faiblesse des coûts de transaction aux États-Unis qui faciliterait la mobilité résidentielle et limiterait ainsi les conséquences négatives associées au fait d'être propriétaire. En France, les auteurs parviennent à des résultats semblables. Ils expliquent cependant ces résultats par des mécanismes largement différents de ceux à l'œuvre aux États-Unis. Ainsi, l'effet non significatif du statut d'occupation s'expliquerait principalement par des effets de structure et un comportement différencié entre propriétaires et accédants à la propriété. Ces derniers, contraints de rembourser un emprunt, auraient tendance à avoir un salaire de réserve plus bas et ainsi à choisir des emplois moins bien rémunérés que ce à quoi ils pourraient prétendre. Ce mécanisme avait déjà été souligné dans les travaux de Goss et Phillips (1997). Dans plusieurs études, dans lesquelles aucune distinction n'est faite entre propriétaires et accédants à la propriété, par effet de structure, on peut être amené à conclure à un effet moyen non significatif voire même positif du fait d'être propriétaire sur la sortie du chômage. La réduction des épisodes de chômage ne se fait alors qu'au détriment de la qualité de l'appariement sur le marché du travail (Brunet et Havet, 2009). À partir de données américaines, Coulson et Phillips (2002) trouvent également un effet positif de la propriété : les propriétaires sont moins souvent au chômage. Ils expliquent leur résultat par le fait que les propriétaires, conscients des coûts de transaction, décident d'acquérir un bien immobilier seulement si leurs perspectives en termes d'emploi sont suffisamment sûres. Au Royaume-Uni, Battu et al. (2008) étudient les transitions entre emplois et vers l'emploi et l'effet du statut d'occupation sur ces transitions. En tentant de contrôler pour le caractère endogène ainsi que pour l'hétérogénéité inobservée, ils montrent que le statut d'occupation n'a aucun effet sur

la durée des épisodes de chômage. Au Royaume-Uni, la régulation du marché bancaire est beaucoup moins importante que ce qu'elle n'est en France par exemple. Ce faible niveau de régulation permet d'accroître la flexibilité dans les transactions sur le marché du logement, contribuant ainsi à neutraliser les effets potentiellement négatifs du statut d'occupation sur le marché du travail. Enfin, à partir de données danoises, Munch et al. (2006) développent un modèle théorique dans lequel ils distinguent le marché du travail local du marché du travail national et testent ensuite les prédictions du modèle à partir de données individuelles. Les auteurs soulignent que le fait d'être propriétaire a un effet positif sur la probabilité de trouver un emploi sur le marché du travail local. Cet effet domine l'effet négatif lié à une plus faible mobilité géographique des propriétaires. Ainsi, la propriété tend à diminuer la durée des épisodes de chômage, contrairement à la corrélation mise en avant par Oswald.

Les deux types d'approche parviennent à des conclusions sensiblement différentes. Dietz et Haurin (2003) concluent que les études reposant sur l'exploitation de données microéconomiques tendent à rejeter un effet du statut de propriétaire sur l'emploi quand celles reposant sur des données agrégées à un niveau macroéconomique, au contraire, valident empiriquement cette relation. S'il est incontestable que le statut de propriétaire réduit la mobilité géographique, son effet sur le chômage est donc beaucoup plus incertain.

### **1.1.5 Des externalités positives liées au statut de propriétaire ?**

De nombreux travaux, en sociologie, en économie ou encore en épidémiologie, se sont intéressés aux externalités positives qui seraient liées au statut de propriétaire. Si ces externalités étaient prouvées, cela pourrait justifier l'investissement public en faveur de l'accession à la propriété.

#### **Sur les comportements politiques et sociaux**

De nombreux chercheurs en sciences sociales se sont intéressés aux effets du statut de propriétaire sur les comportements sociaux ou politiques, au travers des comportements électoraux ou encore de l'implication dans des organisations so-

ciales ou religieuses. Permettre aux citoyens d'accéder à la propriété serait lié à la volonté politique de construire une communauté de citoyens et ainsi de permettre un « enracinement social » (Caron, 2001). Cet argument théorique repose sur l'idée selon laquelle les propriétaires auraient un niveau d'investissement significativement plus élevé en capital social et dans la communauté ainsi qu'un taux de participation plus élevé aux élections locales (Dietz et Haurin, 2003). Cependant, les évidences empiriques concernant cette possible externalité positive de la propriété sont rarement convaincantes du fait de leur faiblesse méthodologique, et ceci malgré le nombre important de travaux sur cette question. Ces études ne parviennent que très rarement à mettre en évidence une relation causale et ne tiennent généralement pas compte de l'effet des caractéristiques inobservables pouvant déterminer à la fois le fait d'être propriétaire et les comportements politiques et sociaux.

Les travaux de Di Pasquale et Glaeser (1999) sont considérés comme les plus robustes sur cette question. Les auteurs ont conscience du caractère endogène du fait d'être propriétaire : être propriétaire est très largement corrélé à d'autres caractéristiques individuelles qui peuvent également expliquer un investissement supérieur en capital social. En effet, lorsque les auteurs corrigent de cette endogénéité en introduisant des effets fixes individuels dans leur spécification, l'effet du statut de propriétaire sur le niveau d'investissement dans les équipements locaux, bien qu'il demeure positif, diminue de 75 %. Par ailleurs, ils montrent que l'ampleur des externalités est très variable selon le pays considéré. Par exemple, les externalités sont beaucoup moins importantes en Allemagne qu'aux États-Unis. Les auteurs précisent également que leurs résultats ne doivent pas être interprétés comme une justification des politiques d'aide à l'accession. En effet, ils apportent relativement peu de preuves quant aux bénéfices liés à la hausse de la part de propriétaires et ne mesurent pas les coûts directs et indirects d'une politique d'aide à l'accession. Cox (1982) explique cet investissement plus important des propriétaires dans la vie locale avant tout par intérêt personnel. Les affaires locales, qu'elles soient sociales ou politiques, peuvent avoir une influence directe sur la valeur des biens immobiliers. C'est pourquoi les propriétaires ont une forte incitation à s'investir dans la politique locale pour orienter les décisions qui seront prises puisque la valeur de

leur patrimoine en dépend directement.

### **Sur la qualité des logements**

Une autre externalité positive du statut de propriétaire concernerait, quant à elle, la qualité des logements ainsi que l'entretien du parc immobilier. Mayer (1981) ou Dietz et Haurin (2003) montrent que les propriétaires occupant leur logement ont une probabilité plus forte de réhabiliter ce dernier en comparaison aux locataires mais aussi aux propriétaires louant leur bien. Inciter à l'accession à la propriété contribuerait ainsi à l'extension et à l'amélioration de la qualité du parc de logements. Ceci est d'autant plus vrai lorsque les incitations publiques sont principalement orientées vers les logements neufs ou les logements anciens nécessitant un volume important de travaux.

Cependant, cet argument peut être remis en cause car il est directement lié à la capacité d'investissement des ménages propriétaires. Les ménages les plus modestes, ayant accédé à la propriété grâce aux aides, ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour entretenir le bien acquis et peuvent alors laisser le parc immobilier se dégrader. Dans ses travaux reposant sur l'exploitation de données britanniques, Heywood (1997) montre que la qualité des biens acquis par les ménages les plus modestes a ainsi tendance à se dégrader.

### **Sur la santé**

L'effet de la propriété sur la santé a plutôt été étudié dans des travaux conduits en épidémiologie. En effet, les chercheurs en épidémiologie, ne disposant pas toujours de données relatives au revenu, ont souvent utilisé le statut d'occupation du logement comme un proxy de la richesse et du patrimoine des ménages (Dietz et Haurin, 2003).

Un consensus existe sur le fait que les ménages propriétaires présentent en moyenne un meilleur état de santé que les locataires, et ceci dans différents pays (Blaxter, 1990; Filakti et Fox, 1995). Si de nombreux travaux montrent une corrélation positive entre le fait d'être propriétaire et un bon état de santé, très peu sont parvenus à établir une relation causale. À partir de données écossaises, les travaux



de Macintyre et al. (1998) parviennent à démontrer une relation positive entre le fait d'être propriétaire et un meilleur état de santé. Leur effet demeure même lorsqu'ils contrôlent par le revenu. La plus grande stabilité résidentielle des propriétaires leur permet d'acquérir une meilleure connaissance de l'offre de services de santé présente localement, ce qui peut également entraîner un meilleur état de santé. Baker et Taylor (1997) montrent d'ailleurs qu'aux États-Unis, la fourniture de services de santé a tendance à être meilleure dans les quartiers composés de propriétaires.

Cependant, certains travaux ont mis en avant que le fait d'être propriétaire, parce qu'il implique de rembourser un prêt et que les taux d'effort peuvent être importants, pouvait également être source de stress et ainsi avoir des conséquences négatives sur la santé (Nettleton et Burrow, 2000). Le lien entre stress et état de santé a été en effet montré à de nombreuses reprises dans la littérature médicale.

### **Sur les enfants**

Enfin, des études se sont intéressées aux conséquences sur les enfants du statut d'occupation du logement des parents. Sur cette question, il est à nouveau difficile d'établir une relation causale entre le fait d'être propriétaire et des variables concernant les enfants. En effet, des caractéristiques inobservables peuvent à la fois augmenter la probabilité de devenir propriétaire et être associées à une plus grande attention portée à l'éducation des enfants (Dietz et Haurin, 2003). L'estimation de l'effet de la propriété peut alors être largement biaisée et les études convaincantes sur cette question sont peu nombreuses. Cependant, il semblerait exister un consensus sur le fait que le statut de propriétaire ait un effet positif sur les enfants.

Green et White (1997) tentent de tenir compte des difficultés méthodologiques à établir une relation causale entre le fait d'être propriétaire et des variables concernant les enfants. Ils s'intéressent plus particulièrement à l'effet du statut d'occupation des parents sur la déscolarisation des enfants et montrent que cette probabilité décroît lorsque les parents sont propriétaires. Aaronson (2000) a cherché à distinguer l'effet de la mobilité résidentielle de celui du statut d'occupation du logement. S'il souligne les effets négatifs d'une trop importante mobilité résidentielle des pa-

rents sur le parcours scolaire des enfants, il parvient à montrer empiriquement l'effet positif du statut de propriétaire sur la probabilité d'être diplômé des enfants. Ces résultats ont été confirmés par les travaux de Haurin et al. (2002) qui montrent, de façon convaincante, que les enfants de propriétaires obtiennent de meilleurs résultats scolaires, que ce soit en maths ou en français, et ont en moyenne moins de problèmes de comportement que les enfants ayant des parents locataires.

Si l'on s'intéresse aux justifications économiques du choix politique consistant à vouloir augmenter la part de ménages propriétaires ainsi qu'aux preuves empiriques de cette politique, il convient d'en conclure que les effets ne sont pas totalement négatifs. Les aides à l'accession permettent aux ménages d'accéder au marché du crédit. L'acquisition d'un bien immobilier constitue également une forme d'épargne forcée. La corrélation établie par Oswald semble plutôt rejetée empiriquement bien qu'aucune évaluation n'ait été réalisée en France. Enfin, des externalités positives semblent directement liées au statut de propriétaire. La plus convaincante concerne les effets sur les enfants. La stabilité résidentielle qu'entraîne la propriété semble avoir des effets positifs sur la scolarité, améliorant ainsi le capital humain.

## **1.2 Evaluation de l'effet des dispositifs d'aide à l'accession**

Si l'on accepte que l'objectif de favoriser l'accession à la propriété est justifié, ce qui ne fait pas aujourd'hui consensus, alors se pose la question de l'efficacité des dispositifs mis en place et des éventuelles conséquences et effets des politiques d'aide à l'accession. Ces dernières sont potentiellement source d'effets d'aubaine et d'effets inflationnistes. Enfin, la question du ciblage des aides à l'accession, aussi bien en terme de public visé que de localisation géographique, se pose également.

### **1.2.1 Des effets d'aubaine potentiellement importants**

Une autre critique souvent avancée concernant les dispositifs d'aide à l'accession est que ces derniers souffrent d'effets d'aubaine importants. En effet, des ménages

peuvent profiter de ces dispositifs alors même qu'ils auraient acquis un bien de la même façon en leur absence. Ainsi, en rapportant le nombre de ménages pour qui le PTZ a eu un effet déclencheur au nombre total de bénéficiaires, Gobillon et Le Blanc (2005) parviennent à calculer un taux déclencheur du dispositif de 15 %, ce qui signifie que 85 % des bénéficiaires du prêt à taux zéro auraient tout de même fait le choix de déménager pour devenir propriétaires en l'absence du dispositif. L'effet incitatif et déclencheur du PTZ est relativement faible et les auteurs de cette étude ne trouvent pas d'effet sur la qualité des logements acquis. Si le multiplicateur théorique optimal correspondant à l'investissement en logement entraîné par un euro dépensé d'un tel dispositif est estimé à 6, il serait plutôt de l'ordre de 1,5 pour le PTZ, suggérant un fort degré d'inefficacité (Madec, 2013).

Les effets d'aubaine sont en partie liés aux critères d'éligibilité du dispositif. Les travaux de Gobillon et Le Blanc (2005), réalisés à partir de l'enquête Revenus fiscaux de l'Insee, montrent que le PTZ était loin de cibler uniquement les ménages les plus modestes. Selon les barèmes du dispositif et ses critères de ressources, 94 % des ménages locataires étaient éligibles. Or, des travaux ont montré que si l'on se concentre uniquement sur les ménages les plus modestes, l'effet déclencheur du dispositif devrait être plus élevé (Madec, 2013).

Par ailleurs, les effets d'aubaine sont potentiellement plus forts lorsque les aides à l'accession ne sont pas spécifiquement concentrées sur les zones tendues mais que l'acquisition d'un bien est favorisée sur l'ensemble du territoire. Cependant, certains auteurs soulignent que malgré l'effet d'aubaine des dispositifs d'aide à l'accession, ces derniers permettent une amélioration de la qualité du bien acquis. Ainsi, les dispositifs, en solvabilisant les ménages, permettent à ces derniers d'acquérir un bien correspondant mieux à leurs besoins (ANIL, 2011).

### **1.2.2 Des effets inflationnistes**

Soutenir l'accession à la propriété, notamment en facilitant les conditions d'accès au crédit, crée un surplus de demande qui est susceptible de conduire à une augmentation des prix de l'immobilier, des terrains à bâtir et des coûts de construction, et ce d'autant plus dans les zones tendues. Les dépenses publiques sont capitalisées

dans les prix de l'immobilier (Hilber, 2015).

Bien que centrale pour juger de l'efficacité des dispositifs d'aide à l'accession, l'estimation de ces effets inflationnistes est cependant relativement récente dans la littérature économique. En exploitant les changements législatifs dans les conditions d'accès au PTZ, Beaubrun-Diant et Maury (2014) montrent que ce dispositif a entraîné une hausse de 7 % du prix des terrains à bâtir. Labonne et Welter-Nicol (2015) analysent l'effet inflationniste du PTZ *via* le canal du crédit. Les auteurs montrent que le PTZ constitue un choc positif sur le marché du crédit, qui se transmet ensuite aux prix de l'immobilier : une augmentation d'un euro de crédit se traduit par une hausse située entre 0,4 et 0,7 euro des prix de l'immobilier selon leurs estimations. Les conséquences de l'amélioration des conditions de crédit sur les prix immobiliers ont aussi été étudiées dans le contexte américain par Glaeser et al. (2010), qui estiment que la facilitation d'accès au marché du crédit peut expliquer environ 45 % de la hausse des prix immobiliers sur la période 2000 à 2005. Ce constat pose alors la question de la captation de l'aide publique par les constructeurs et les propriétaires de terrains constructibles. Les dispositifs d'aide à l'accession ne seraient en réalité qu'une subvention accordée aux détenteurs de terrains constructibles.

### 1.2.3 La question du ciblage des aides à l'accession

Les aides à l'accession sociale ont pour objectif de permettre aux ménages modestes d'accéder à la propriété. En effet, ces derniers font souvent face à des contraintes de crédit importantes limitant ainsi le montant maximum empruntable, ce qui peut conduire à rendre la location plus avantageuse que l'accession à la propriété. Pour chacun des dispositifs, des plafonds de ressources sont définis afin de déterminer l'éligibilité. Le PTZ constitue pour les ménages les plus modestes l'équivalent d'un apport personnel. Ces dispositifs profitent largement à des ménages aisés. Gobillon et Le Blanc (2005) montre qu'en 1998, les critères de ressources rendaient éligibles au PTZ 94 % des ménages locataires. Ils précisent que cette absence de ciblage des ménages les plus modestes caractérise les principaux dispositifs d'aide à l'accession.

Ce qui importe est le pouvoir déclencheur des dispositifs d'aide à l'accession, peu

importe où se situe l'acheteur marginal dans la distribution des revenus. Cependant, la probabilité d'acquérir leur résidence principale pour les ménages appartenant au premier quartile a été divisée par deux entre 2004 et 2010, et ceci malgré les dispositifs d'aide à l'accession (Le Bayon et al., 2013). Ceci souligne les difficultés de ces dispositifs à solvabiliser les ménages les plus modestes.

Le ciblage géographique des aides à l'accession est en revanche une question sur laquelle aucun consensus n'a été atteint : faut-il cibler les zones tendues ou les zones où le marché de l'immobilier est assez fluide ? Aujourd'hui, les aides bénéficient surtout aux zones géographiques dans lesquelles le marché de l'immobilier est le moins tendu. Entre 1995 et 2010, 59 % des logements construits avec un PTZ l'ont été en zone C (Delarue et al., 2013). L'ordre de grandeur est similaire en 2012, et seuls 15 % des PTZ ont été accordés en zone A (SGFGAS, 2015). Ce phénomène s'explique majoritairement par la rareté et la cherté du foncier dans les zones tendues. L'augmentation du nombre d'accédants observée sur l'ensemble du territoire, et ceci malgré la hausse des prix de l'immobilier, est donc due à la hausse des acquisitions en zones rurales, dans lesquelles les logements neufs sont surreprésentés, et ceci que les zones rurales soient périurbaines ou localisées en zone rurale éloignée (Briant, 2010). Le recentrage du PTZ sur les zones les plus tendues à partir de 2011 a toutefois entraîné une baisse du nombre des constructions neuves en zone C.

Bien que ce soit dans les zones les moins tendues que l'effet déclencheur des aides est susceptible d'être le plus élevé, apporter une aide dans les zones rurales qui sont relativement peu dynamiques du point de vue de l'emploi n'est pas nécessairement souhaitable. Vorms (2009) souligne par ailleurs que, dans ces zones, les prix peuvent s'ajuster plus facilement selon le niveau de demande des ménages. À l'inverse, recentrer les aides sur les zones tendues risque de contribuer à renchérir les prix de l'immobilier puisque l'offre y est peu élastique, et pose par ailleurs des questions d'équité. En effet, comme le souligne Vorms (2009), pour les ménages éligibles aux aides, l'apport personnel de l'individu conditionne fortement l'accès au crédit dans les zones tendues, contrairement aux zones rurales où c'est surtout le montant de l'aide accordée qui est déterminante. Ainsi, dans les zones tendues, ce sont surtout les ménages les plus aisés qui bénéficient de ces aides.

Les évaluations empiriques des effets des dispositifs d'aide à l'accession restent trop peu nombreuses pour conclure quant à l'efficacité de ces derniers dans le cas français. En revanche, si l'effet inflationniste des dispositifs d'aide à l'accession était avéré, cela remettrait directement en cause l'investissement public dans ces dispositifs.



## CHAPITRE 2

# ÉTAT DES LIEUX ET LÉGISLATION DES AIDES À L'ACCESSION

L'objectif de cette partie est d'établir un état des lieux sur la propriété, sur le coût du logement pour les ménages ainsi que sur les dépenses publiques liées aux dispositifs d'aide à l'accession. Nous replaçons le cas de la France dans une perspective européenne. Nous nous concentrons, dans une deuxième partie, sur les différents dispositifs d'aide à l'accession traités dans ce rapport, et en décrivons les conditions d'éligibilité, le calcul des montants octroyés ainsi que les principaux changements législatifs ayant eu lieu depuis leur mise en place.

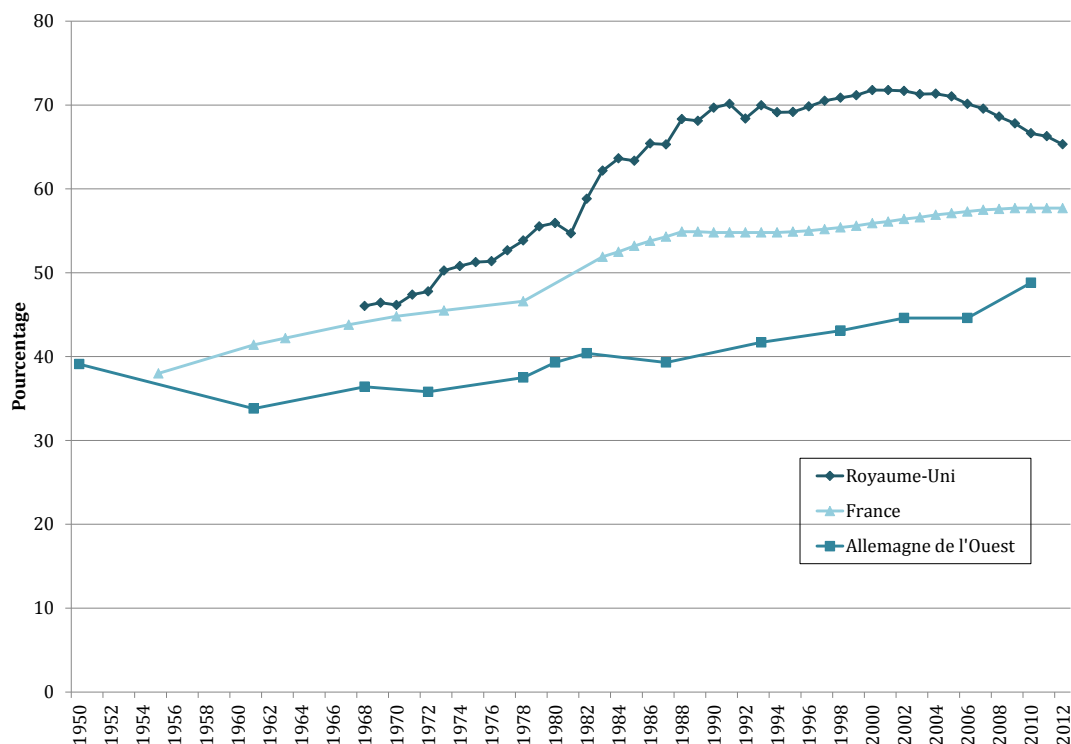
### 2.1 Données de cadrage

#### 2.1.1 Les taux de propriétaires et leur évolution en France et en Europe

Bien que les justifications économiques des politiques d'accession à la propriété ne sont pas évidentes (chapitre 1), favoriser l'accession à la propriété est, depuis plusieurs décennies, une des priorités de la majeure partie des pays de l'Union européenne. Si, aux lendemains de la Seconde guerre mondiale, les ménages européens étaient en grande majorité locataires de leur logement, et ceci dans le parc social ou le parc privé, le statut de propriétaire s'est ensuite peu à peu imposé. Ainsi, en 1955



**FIGURE 2.1 – Evolution du taux de propriétaires en France, au Royaume-Uni et en Allemagne de l'Ouest**



LECTURE : Le taux de propriétaires en France en 1950 est de moins de 40 %.

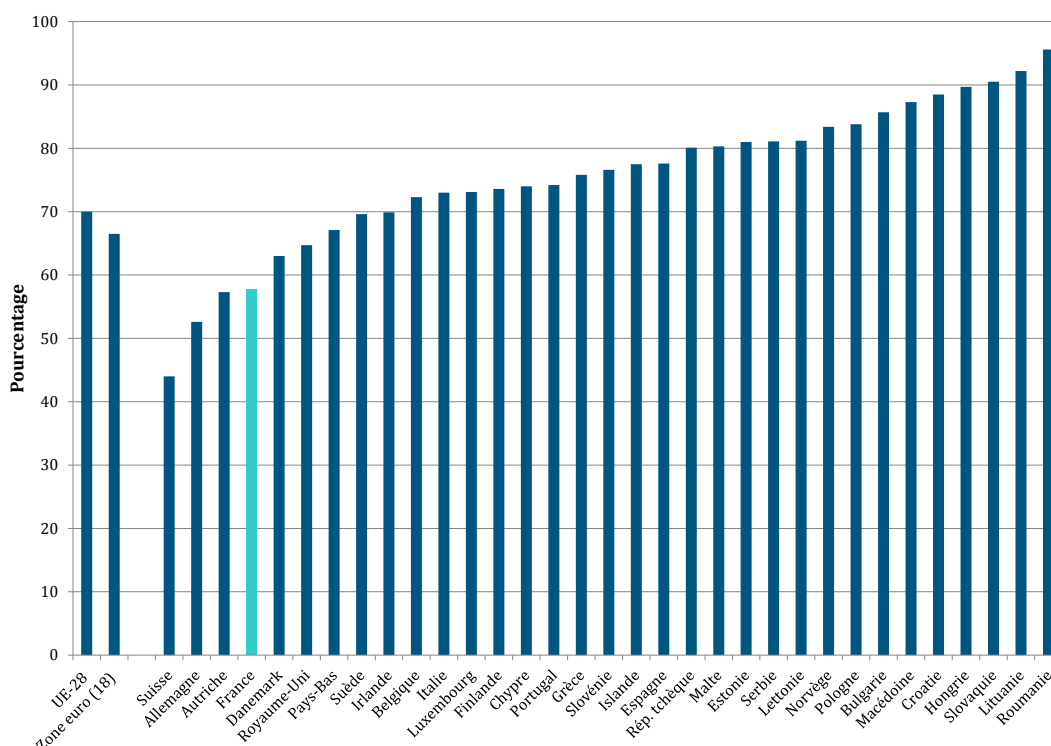
SOURCE : Insee, Soes, Enquêtes Logement pour la France ; Belfield et al. (2015) pour le Royaume-Uni ; Destatis (2000) et Mikrozensus-Ergebnisse Destatis pour l'Allemagne.

en France, moins de 40 % des résidences principales étaient occupées par des propriétaires. Ces proportions sont similaires dans le Royaume-Uni des années 1950 et aux Pays-Bas dans les années 1960. L'Allemagne de l'Ouest, l'Espagne et l'Italie ont plutôt des taux de propriétaires oscillant entre 40 % et 45 % sur cette période, laissant toujours la part belle aux locataires (Louvot-Runavot, 2001). Le graphique 2.1 retrace l'évolution du taux de propriétaires pour trois pays européens aux situations différentes : la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest. L'évolution rapide du taux de propriétaires au Royaume-Uni, surtout dans les années 1980, et l'évolution plutôt lente et modérée en Allemagne, ressortent nettement dans ce graphique. On remarque plutôt une évolution graduelle et continue pour la France.

La situation actuelle est bien différente de celle prévalant pendant la période

d'après guerre, comme en témoigne la figure 2.2. À l'exception de la Suisse, le statut de propriétaire est devenu majoritaire dans tous les pays européens. La hausse du nombre de propriétaires a été en partie encouragée par les pouvoirs publics et les différentes politiques incitatives mises en œuvre. Louvot-Runavot (2001) et Steinmetz (2015) comparent les politiques d'accension à la propriété menées en Europe et reviennent sur leurs évolutions, soulignant l'hétérogénéité des situations qui transparaît dans la figure 2.2.

FIGURE 2.2 – Les taux de propriétaires en Europe en 2013 (en %)



LECTURE : Le taux de propriétaires en France en 2013 est de 58 %.

SOURCE : Eurostat.

Même si toute typologie s'avère difficile à établir, quelques tendances se dégagent cependant. Les pays du Sud de l'Europe à tradition rurale (Espagne, Italie, Portugal, Grèce) ont toujours eu des taux de propriétaires parmi les plus forts d'Europe, et leurs gouvernements ont depuis l'après-guerre largement favorisé l'accension à la propriété au détriment de la location. Dans les pays du Nord de l'Europe

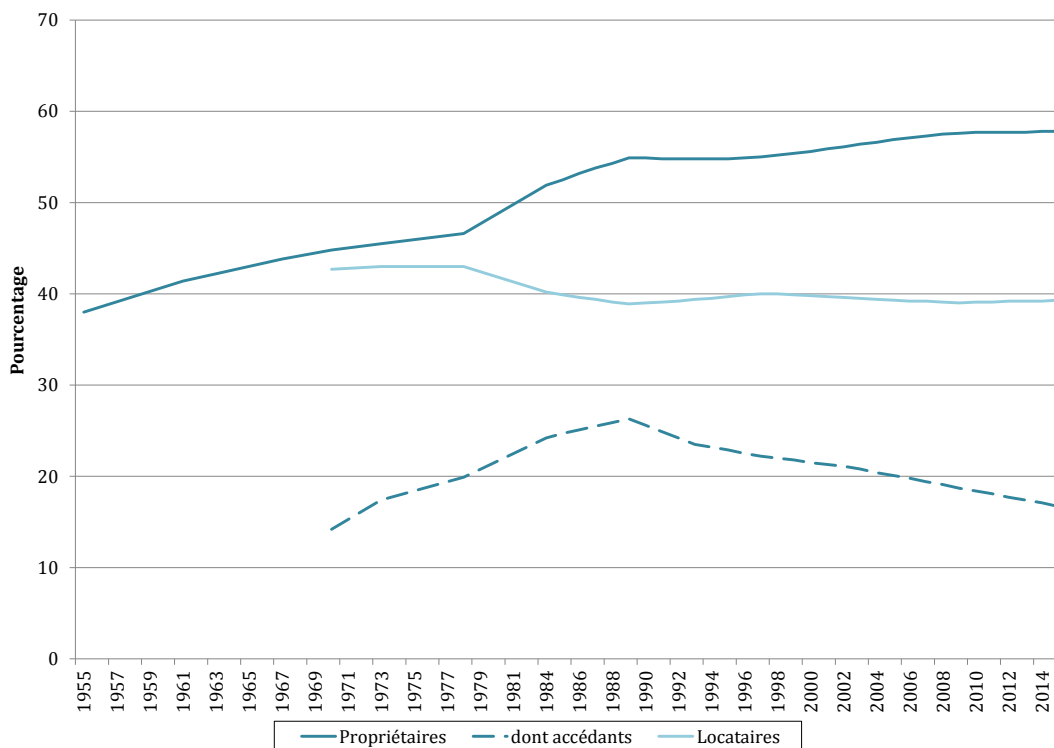
(Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Danemark, Suède, Irlande), les pouvoirs publics ont dans un premier temps répondu à la pénurie de logements en subventionnant directement le parc locatif social, avant de chercher à se désengager dans les années 1970. Avec ce tournant de la politique du logement, l'objectif était de mobiliser l'épargne privée pour financer la construction de logement, et mettre en place de nombreux dispositifs visant à favoriser l'accession. L'Allemagne, où les propriétaires sont majoritaires depuis peu (52,6 % en 2013), a elle aussi mis en place des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété, mais ces aides moins généreuses et combinées à un coût du foncier très élevé ont conduit à une évolution plus lente du taux de propriétaires. Enfin, dans la plupart des anciens pays du bloc soviétique, être propriétaire constitue la norme depuis la chute du régime communiste à la suite de laquelle les logements ont été transférés à leurs occupants. Les taux de propriétaires y sont en général supérieurs à 80 %.

La France, quant à elle, a toujours fait figure de cas intermédiaire et se situe aujourd'hui légèrement en-dessous de la moyenne européenne avec un taux de propriétaires de près de 58 % en 2015. Le graphique 2.3 montre que depuis 1955 l'évolution du taux de propriétaires a graduellement augmenté jusqu'en 2010 et stagne depuis. Parmi les propriétaires, l'évolution de la part des propriétaires accédants a connu deux temps forts. Elle a fortement augmenté entre 1970 et 1990, passant de 14 % à 26 %, et ne cesse de diminuer depuis, retrouvant quasiment en 2015 le niveau du début de période. Une des explications que l'on peut mettre en avant pour cette baisse du nombre de propriétaires accédants est la hausse des prix de l'immobilier. Ainsi, pour une base 100 en 2005, l'indice d'évolution des loyers est de 50 en 1996 contre 120 en 2012, soit une hausse de 140 %. La part de locataires est en revanche restée plutôt stable sur la période.

### **2.1.2 Les dépenses des ménages liées au logement et le taux d'effort**

Les dépenses des ménages liées au logement représentent un des premiers postes de consommation : en 2013, le taux d'effort moyen des ménages français, c'est-à-dire la part de la dépense de logement dans le revenu disponible, s'élève encore à

**FIGURE 2.3 – Evolution des statuts d'occupation de la résidence principale en France (en %)**



NOTE : De 1955 à 1984, nous ne disposons de données que pour les années 1955, 1961, 1963, 1967, 1970, 1973 et 1978 rassemblées par Friggitt (2010). Les chiffres sont ensuite annuels et sont issus des estimations du parc de logement. Le statut d'occupation « Logé à titre gratuit » n'est pas reporté dans la figure.

LECTURE : En 2015, 58 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, dont 17 % de propriétaires accédants.

SOURCE : Insee, Enquêtes logement, Soes.

près de 20 %, une fois les aides au logement déduites. Le taux d'effort a augmenté progressivement : entre 1992 et 2013, il passe de 16,6 % à 19,7 %, soit une hausse d'environ 20 %. Les propriétaires accédants à la propriété sont ceux ayant les taux d'effort les plus élevés, et ce d'autant plus lorsqu'ils sont situés dans les premiers quartiles de revenus. En 2010, le taux d'effort médian des accédants à la propriété est de 27 % sur l'ensemble de la population et de presque 30 % dans le deuxième quartile contre 22,5 % dans le quart supérieur de la population (tableau 2.1). Ce sont en effet les propriétaires accédants qui, en plus de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et des dépenses en énergie, doivent rembourser des mensualités en

moyenne plus élevées que les loyers du secteur locatif. Ils sont toutefois suivis de très près par les locataires du parc privé, qui ont un taux d'effort médian de 26,9 % en 2010. Les évolutions du taux d'effort sur la période 1996-2010 ont, dans leur grande majorité, été supportées par les ménages du premier quartile de niveau de vie, avec une hausse du taux d'effort médian de 3,4 points pour les propriétaires accédants.

**TABLEAU 2.1 – Taux d'effort médian des accédants à la propriété en 2010 par quartile de niveau de vie**

|                                  | Taux d'effort 2010 | Evolution 1996-2006 | Evolution 2008-2010 |
|----------------------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| <b>Ensemble de la population</b> |                    |                     |                     |
| Total                            | 18,5 %             | 0,8 %               | 0,1 %               |
| Locataire - secteur privé        | 26,9 %             | 3,1 %               | 1,0 %               |
| Locataire - secteur social       | 20,1 %             | 1,0 %               | -0,3 %              |
| Accédants                        | 27,2 %             | 0,6 %               | 0,8 %               |
| Propriétaires non accédants      | 9,5 %              | -0,5 %              | 0,5 %               |
| <b>Accédants à la propriété</b>  |                    |                     |                     |
| 1 <sup>er</sup> quartile         | n.s.               | 3,4 %               | n.s.                |
| 2 <sup>me</sup> quartile         | 29,3 %             | 0,7 %               | -0,6 %              |
| 3 <sup>me</sup> quartile         | 28,2 %             | 0,5 %               | 1,4 %               |
| 4 <sup>me</sup> quartile         | 22,5 %             | 1,4 %               | 0,5 %               |

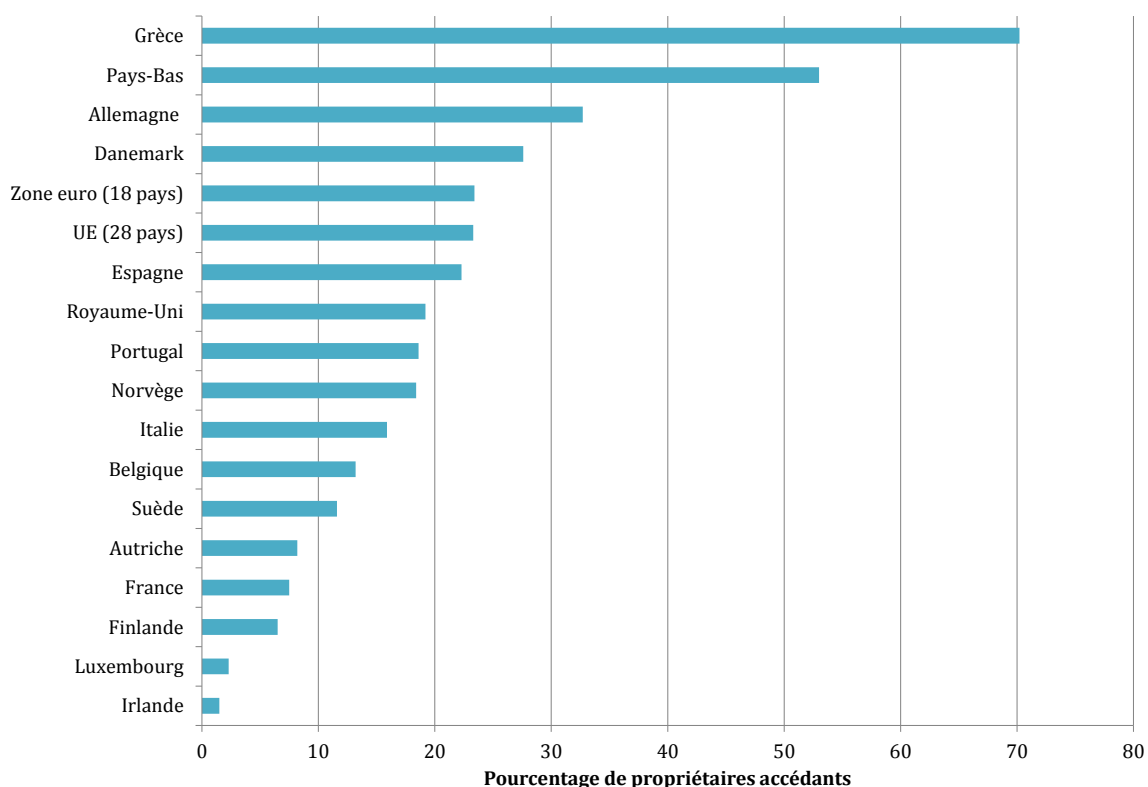
NOTE : Le taux d'effort médian est le taux tel que 50 % des individus se situent en dessous de ce ce taux et 50 % au-dessus. « n.s. » est reporté lorsque les résultats sont non significatifs.

LECTURE : Au sein du 2<sup>me</sup> quartile de niveau de vie, un propriétaire accédant sur deux consacre 29,3 % de ses revenus pour sa dépense de logement.

SOURCE : Insee, Enquêtes nationales sur le logement 1996 et 2006 et Enquêtes SRCV 2008 et 2010.

Par rapport à leurs homologues européens, la situation des propriétaires accédants français apparaît en moyenne plus favorable. En effet, en 2014, la part de propriétaires accédants français dont le taux d'effort excède 25 % est bien plus faible que dans la plupart des autres pays européens et bien en-dessous de la moyenne européenne. Ils ne sont que 7,5 % à dépenser plus de 25 % de leur revenu disponible pour leur logement contre 23,4 % pour l'ensemble de la zone euro. Les différents dispositifs d'aide à l'accession, qui ont pour objectif de réduire ce taux d'effort, pourraient expliquer en partie ce constat. Un des objectifs de l'analyse sera de juger de la capacité des différents dispositifs d'aide à l'accession à réduire le taux d'effort des ménages bénéficiaires.

**FIGURE 2.4 – Part de propriétaires accédants ayant un taux d'effort supérieur à 25 % en 2014**



NOTE : Le taux d'effort est défini ici comme la somme du loyer, des charges, des taxes, des remboursements d'emprunts et des dépenses d'eau et d'énergie net des aides à l'accession perçues et rapportée au revenu disponible.

LECTURE : En 2010, les propriétaires accédants français consacrant plus de 25 % de leur revenu disponible en dépenses de logement représentent 7,5 % de la population des accédants.

SOURCE : Eurostat, Enquête SILC.

### **2.1.3 Les dépenses liées aux dispositifs d'aide à l'accession**

Bien que, depuis l'après-guerre, les gouvernements successifs affichent l'accession à la propriété comme une de leurs priorités, les dépenses publiques liées aux dispositifs d'aide à l'accession couverts par cette étude n'ont cessé de diminuer depuis le milieu des années 1980. Elles sont passées de 3,2 milliards d'euros en 1984 à 840 millions d'euros en 2014, soit une division par quatre des montants consacrés à ces dispositifs (figure 2.5). La composition de ces dépenses a par ailleurs sensiblement changé sur la période. Si les dépenses liées au PAS et au PC représentaient 80 % du total des dépenses consacrées aux aides à l'accession en 1984, elles ne représentent plus que 2 % de ce total en 2014. Même si les aides personnelles à l'accession ont sensiblement diminué en valeur absolue, leur part dans le total des dépenses est restée constante, autour de 20 % sur la période. C'est ainsi le PTZ qui, depuis son introduction en 1995, constitue le principal instrument de la politique d'aide à l'accession. Après avoir connu deux hausses en 1996 et 2011, liées aux changements des barèmes beaucoup plus généreux ces années-ci, les dépenses concernant le PTZ diminuent depuis, pour atteindre un montant total de 662 millions d'euros en 2014.

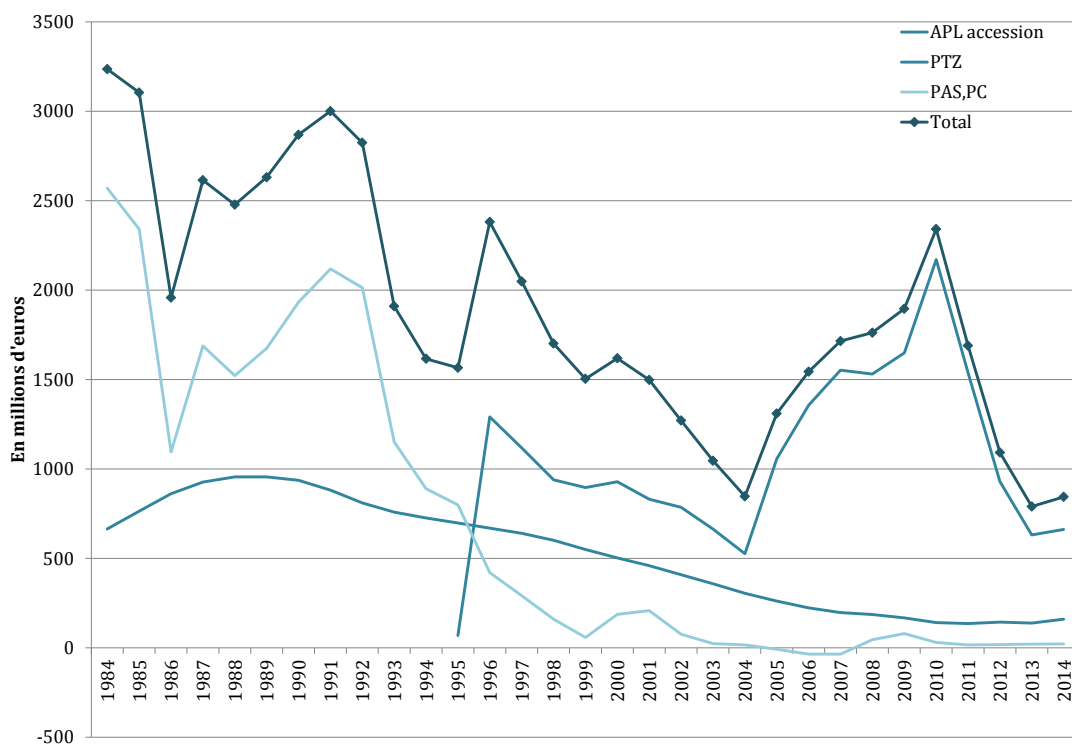
## **2.2 Législation des aides à l'accession en France**

Il existe un ensemble de dispositifs dont l'objectif est d'aider les ménages tout au long du processus d'acquisition d'une propriété. Ces dispositifs vont de la facilitation de l'accès au crédit pour les ménages les plus modestes (prêt conventionné, prêt à taux zéro, prêt d'accession sociale) à l'aide au remboursement des mensualités (aides personnelles au logement pour les propriétaires accédants). L'objectif de cette partie est de revenir sur la législation propre à ces dispositifs.

### **2.2.1 Les aides personnelles à l'accession**

Les aides à l'accession sont nées de la volonté du gouvernement de convertir une partie des aides à la pierre en aides à la personne avec la réforme du financement

**FIGURE 2.5 – Evolution des dépenses liées au PTZ, PAS, PC et aux aides au logement « accession »**



LECTURE : En 2014, les dépenses de l'État au titre du PTZ s'élèvent à 662 millions d'euros.

SOURCE : Comptes du logement 2014.

du logement de 1977. Depuis, les aides à l'accension visent à soutenir les ménages dans le remboursement de leurs mensualités d'emprunt mais aussi les propriétaires engageant des travaux de rénovation de leur logement. Ces aides servent ainsi principalement à solvabiliser des projets d'achat. Elles agissent également comme filet de sécurité lorsque les ménages ayant souscrit un prêt font face à une dégradation de leur situation économique.

### 2.2.1.1 Conditions d'éligibilité aux aides personnelles à l'accension

Les accédants à la propriété peuvent prétendre à deux types de prestations : d'une part, il existe les aides au logement (AL) et, d'autre part, les aides personnelles au logement pour l'accension (APL accession). L'APL est plus restrictive dans ses conditions d'attribution et concerne uniquement les logements acquis à l'aide



d'un prêt aidé d'accession à la propriété (PAP), d'un prêt conventionné (PC) ou d'un prêt d'accession sociale (PAS). En revanche, les deux aides sont soumises à conditions de ressources et sont fonction de la taille du ménage et de la zone géographique.

Depuis leur mise en place en 1977, les aides personnelles au logement pour l'accession ont été remodelées à plusieurs reprises, et notamment depuis 1987, année marquée par la volonté du gouvernement en place de réduire le coût de ces dispositifs. La mensualité minimum de remboursement, initialement d'un montant très faible, est à partir de 1987 fonction du revenu et du taux d'effort du ménage pour les APL. Les ménages éligibles aux APL sont ceux dont le taux d'effort net est d'un minimum de 18,5 %. Ce taux a ensuite été relevé à six reprises pour atteindre 25 % en 1998, restreignant ainsi graduellement l'accès à ces prestations. Cette condition est finalement abandonnée en 1999 pour être remplacée par le forfait de charge locative, qui correspond au paramètre  $C(m)$  de la formule actuelle (voir infra), et ce aussi bien pour les AL que pour les APL. Les autres principales mesures visant à réduire le coût de l'aide ont notamment consisté en une hausse des mensualités minimum qui a été plus rapide que l'inflation sur toute la période et en la non-revalorisation des mensualités plafond certaines années, alors même que l'augmentation des loyers a été très forte sur la période.

### **2.2.1.2 Calcul du montant des APL et AL accession**

Le barème des aides personnelles à l'accession est relativement complexe. Bien que chacune des deux prestations s'adresse à un public particulier, la formule de calcul des AL et des APL accession est toutefois similaire et peut se résumer comme suit :

$$\text{APL ou AL}(z, m, L, R) = K(R, m) * [L(z, m) + C(m) - L_0(R, m)]$$

- $L(z, m)$  désigne la mensualité réelle de remboursement prise en compte dans la limite d'un plafond qui dépend des ressources  $R$  et de la composition du ménage  $m$  ;
- $C(m)$  désigne un forfait de charges locatives qui est fonction de la composition du ménage ;

- $L_0$  représente la mensualité minimum que le ménage doit consacrer au remboursement, et dépend aussi des ressources  $R$  et de la composition du ménage  $m$  ;
- Le paramètre  $K(R, m)$  représente le pourcentage de la différence entre la mensualité réelle et la mensualité minimum pris en charge.

La complexité du barème ne réside pas nécessairement dans la formule de calcul en tant que telle, mais plutôt dans le fait que les mensualités plafond diffèrent selon que l'aide accordée est une AL ou une APL accession. Pour les APL, ces dernières varient en fonction de la date de l'opération, de la nature du prêt et de la nature de l'opération (achat de neuf, rénovation ou agrandissement). En revanche, seule la date de l'opération est prise en compte pour l'AL. Les mensualités plafond ont par ailleurs tendance à être plus généreuses pour les APL.

### 2.2.2 Le prêt à taux zéro

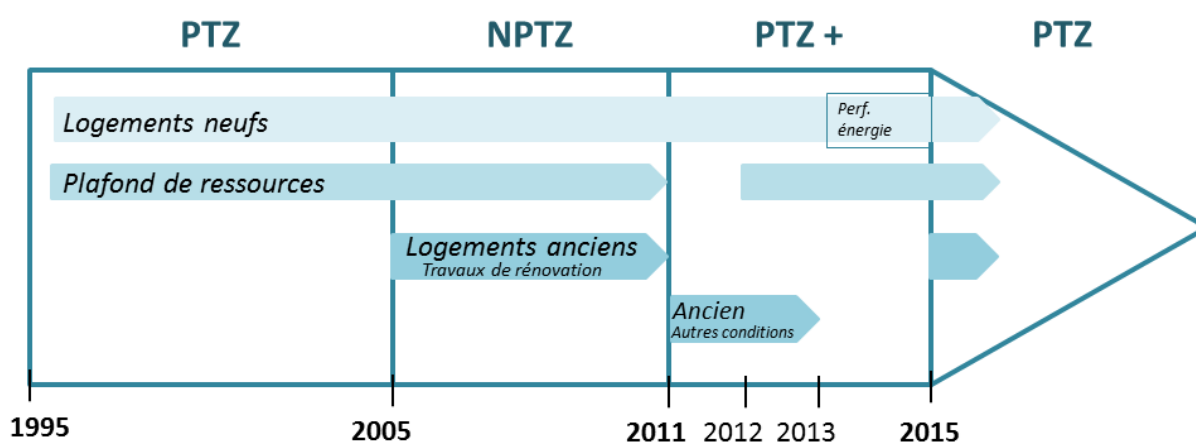
Créé en 1995, le prêt à taux zéro (PTZ) vient remplacer le prêt d'accession à la propriété (PAP), un dispositif plus réellement adapté au contexte économique de la décennie. En effet, le PAP et le prêt conventionné (PC), entrés en vigueur en 1977 en même temps que les aides personnelles à l'accession, ont vu le jour dans un contexte économique caractérisé par un taux d'inflation élevé. Ainsi, bien que les taux d'intérêt nominaux étaient relativement élevés, autour de 7 % et 8 %, les taux d'intérêt réels étaient eux très avantageux, expliquant le succès de ces dispositifs dès leur mise en place. Or, la volonté du gouvernement de réduire l'inflation dans les années 1980 a largement contribué à renchérir les mensualités à verser, entraînant ainsi une vague importante de défauts de remboursement. Ceci a eu pour conséquence de rendre les établissements de crédit réticents à l'attribution de prêts pour l'accession, et ce plus particulièrement pour les ménages les plus modestes.

Le PTZ avait alors pour but premier de desserrer la contrainte de crédit en prenant la forme d'une avance remboursable sans intérêt pour l'acquisition d'une résidence principale. Les banques accordant ce type de prêt reçoivent une subvention (ou un crédit d'impôt depuis 2005) de l'État afin de compenser la perte liée à l'ab-

sence d'intérêt. Ce prêt sans intérêt vient en complément d'autres prêts obtenus auprès des établissements de crédits immobiliers, puisqu'il ne finance qu'une partie du montant de l'opération.

Qu'il s'agisse du type de logement concerné (neuf ou ancien), du type d'acheteur (primo-accédant<sup>1</sup> ou autre accédant), de la prise en compte des conditions de ressources ou de la localisation du logement, ce dispositif a été remodelé à plusieurs reprises. Nous reprenons ici les principaux changements, également résumés dans la figure 2.6.

FIGURE 2.6 – Les différents changements législatifs du PTZ



NOTE : Cette frise représente les différentes évolutions du prêt à taux zéro, depuis sa création en 1995. LECTURE : La condition du plafond de ressources a prévalu de 1995 à 2011, date à laquelle elle a été supprimée avant d'être réintroduite en 2012.

De sa création en 1995 jusqu'à 2005, le PTZ est réservé uniquement aux logements neufs achetés par des ménages modestes, son obtention étant soumise à condition de ressource. En 2005, le PTZ est renommé « Nouveau prêt à taux zéro » (NPTZ), et est désormais ouvert aux logements anciens jusqu'en 2013, à condition que ce logement fasse l'objet de travaux de rénovation pour un montant représentant une part significative du total de l'opération. En effet, un des objectifs moins souvent mis en avant du PTZ est aussi de stimuler le secteur de la construction et du bâtiment, qui permet des créations d'emplois en période de ralentissement

1. Les ménages primo-accédants sont les ménages n'ayant pas été propriétaires de leur logement dans les deux années précédant la demande de prêt.

économique.

En 2011, la loi de finances pour 2012 réforme le PTZ, renommé PTZ+. Ce dernier résulte de la fusion du PTZ avec le « pass-foncier »<sup>2</sup> et le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts immobiliers. La condition de ressource ne s'applique plus pour déterminer le montant du prêt, mais détermine seulement les modalités de remboursement, avant d'être réintroduite dès 2012. Le PTZ+ vise donc un public plus large et plus uniquement les ménages modestes, pour qui d'autres types de prêts existent toujours en complément du PTZ. Enfin, s'il s'agit d'un logement ancien, la condition de réalisation de travaux est relâchée et le montant du PTZ dépend de l'efficacité énergétique du logement entre 2011 et 2012. De 2012 à 2013, le PTZ accordé pour des logements anciens est finalement restreint au seul rachat de HLM par leurs occupants. C'est avec la réforme de 2015, qui renomme le PTZ+ par son nom initial PTZ, que les logements anciens peuvent à nouveau bénéficier du dispositif.

## Conditions d'éligibilité au PTZ

**TABLEAU 2.2 – Conditions de ressources pour l'éligibilité au PTZ et au PAS (en euros) en 2016**

| Nombre de personnes destinées à occuper le logement | Zone A  | Zone B1 | Zone B2 | Zone C |
|---|---------|---------|---------|--------|
| 1   | 37 000  | 30 000  | 27 000  | 24 000 |
| 2   | 51 800  | 42 000  | 37 800  | 33 600 |
| 3   | 62 900  | 51 000  | 45 900  | 40 800 |
| 4   | 74 000  | 60 000  | 54 000  | 48 000 |
| 5   | 85 100  | 69 000  | 62 100  | 55 200 |
| 6   | 96 200  | 78 000  | 70 200  | 62 400 |
| 7   | 107 300 | 87 000  | 78 300  | 69 600 |
| <b>À partir de 8</b>                                | 118 400 | 96 000  | 86 400  | 76 800 |

LECTURE : En 2016, le plafond de ressources pour les personnes vivant en zone A souhaitant occuper un logement seule est de 37 000 euros.

NOTE : Ce tableau présente les conditions de ressources en vigueur en 2016 déterminant l'éligibilité au PTZ .

2. Le Pass foncier, était un dispositif visant à étaler le remboursement de l'achat dans le temps, en permettant de rembourser la maison, puis l'achat du terrain ensuite, ou encore de rembourser dans un premier temps les intérêts du capital, puis le capital lui même dans un second temps.

Selon les barèmes en vigueur en 2016, l'éligibilité au PTZ est soumise à condition de ressources. Les ressources du ménage du demandeur ne doivent pas excéder un certain plafond qui varie en fonction de la composition du ménage et de la zone d'implantation du logement<sup>3</sup> (tableau 2.2). Les ressources prises en compte sont la somme des revenus fiscaux de référence des personnes destinées à occuper le logement, l'année de référence étant l'année N-2.

### Le montant du PTZ

Le montant accordé au titre du PTZ correspond à un pourcentage du coût total de l'opération dans la limite d'un plafond. Si le montant de l'opération est supérieur à ce plafond, c'est ce dernier qui est retenu pour le calcul du PTZ. La formule pour déterminer le montant du PTZ peut se résumer par la formule suivante :

$$\text{PTZ}(z, m, M) = \tau * \min[M; M_{\text{plaf}}(z, m)]$$

- $\tau$  désigne le pourcentage du coût de l'opération pris en charge, aujourd'hui égal à 40 %,
- $M$  désigne le montant total de l'opération,
- $M_{\text{plaf}}$  représente plafond de l'opération retenu pour déterminer le PTZ et dépend de la zone d'implantation du logement  $z$  et de la composition du ménage  $m$ .

### Les modalités de remboursement

Enfin, la durée de remboursement du prêt est elle aussi adaptée à la situation du ménage. Les ressources, le nombre de personnes composant le ménage ainsi que la localisation du logement sont pris en compte. Le remboursement se décompose en deux temps. La première période est une période de différé de remboursement, qui varie entre 5 et 15 ans selon le cas, et qui permet aux ménages de rembourser leurs autres prêts en priorité. La deuxième période, qui concerne le remboursement à proprement parler, varie elle entre 10 et 15 ans. Plus précisément, un

---

3. On distingue cinq zones : la zone A bis qui comprend Paris et la petite couronne, la zone A qui concerne le reste de l'Île-de-France, la Côte d'Azur et la partie frontalière avec la ville de Genève, la zone B1 pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants et quelques villes chères, la zone B2 pour celles de plus de 50 000 habitants et enfin la zone C pour le reste du territoire.

barème selon cinq tranches de revenu est en vigueur depuis 2013. À partir de la quatrième tranche de revenu, les ménages ne bénéficient plus d'une période de différé et doivent commencer à rembourser leur prêt immédiatement.

### 2.2.3 Le prêt conventionné et le prêt d'accession sociale

Le prêt conventionné (PC), créé par la réforme de 1977, et le prêt d'accession sociale (PAS), créé en 1993, sont tous deux des prêts réglementés bénéficiant de la garantie de l'État par l'intermédiaire de la Société de Gestion du Fonds de Garantie à l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS). Alors que le PC s'adresse à toute personne sans condition de ressources, le PAS concerne uniquement les ménages les plus modestes, et depuis le 1er octobre 2014, les conditions de ressources sont identiques à celles du PTZ (tableau 2.2). Ces deux prêts permettent de financer des projets d'achat ou de construction dans le neuf comme dans l'ancien ou encore des travaux de rénovation et d'agrandissement pour les résidences principales. Ils peuvent financer jusqu'à l'intégralité du montant de l'opération ou venir en complément d'un autre prêt, de type PTZ par exemple. Les ménages peuvent en bénéficier sans apport personnel. Le taux d'intérêt dépend de la durée de l'emprunt et de l'établissement bancaire qui accorde le prêt, et peut être fixe, variable, ou mixte. Ces dispositifs présentent le gros avantage de bénéficier de taux d'emprunt maximum qui ne peuvent être dépassés (tableau 2.3) et d'ouvrir le droit à l'APL accession.

**TABLEAU 2.3 – Taux d'intérêt maximum du PC et du PAS en 2016**

| Durée du prêt                | Taux fixe | Taux variable |
|------------------------------|-----------|---------------|
| Inférieure ou égale à 12 ans | 3,25 %    | 3,25 %        |
| Entre 12 et 15 ans           | 3,45 %    | 3,25 %        |
| Entre 15 et 20 ans           | 3,60 %    | 3,25 %        |
| Supérieure à 20 ans          | 3,70 %    | 3,25 %        |

LECTURE : En 2016 pour une durée de prêt inférieure ou égale à 12 ans, le taux d'intérêt maximum pour un PC ou un PAS est de 3,25 % que le taux soit fixe ou variable.

NOTE : Ce tableau présente les taux maximum d'intérêt en vigueur en 2016 pour un PC ou un PAS.

La spécificité du PAS réside dans le fait que, tout comme le PTZ, il est soumis à

des conditions de ressources, à la localisation du logement, à la composition familiale et au coût de l'opération. Les conditions de ressources étaient plus restrictives pour le PAS que pour le PTZ, faisant ainsi de ce prêt un dispositif réservé aux ménages les plus modestes. Aujourd'hui, ces deux dispositifs visent néanmoins des publics très similaires du point de vue des revenus des ménages.

#### **2.2.4 Le dispositif de garantie**

Les prêts à taux zéro ainsi que les prêts d'accession sociale peuvent bénéficier d'une garantie. En effet, des mécanismes de garantie de prêts ont été mis en place afin notamment de répartir le risque de défaut de l'emprunteur entre les établissements de crédit, d'une part et l'État, d'autre part. A ainsi été créé un fond de garantie pour gérer ce système, le Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS). En cas de défaillance de l'emprunteur, cette garantie d'État vise à compenser les pertes auxquelles font face les établissements de crédit. La définition des pertes pouvant bénéficier d'une indemnisation est volontairement large afin de permettre au FGAS de pouvoir intervenir dans de nombreux cas, lorsqu'il s'agit d'un contentieux mais également en amont de celui-ci. Cette définition large laisse ainsi au FGAS la possibilité de conduire des actions préventives dont l'objectif est d'éviter le déclenchement d'une phase contentieuse et de permettre aux ménages de mener à terme leur projet d'accession, malgré les difficultés qu'ils rencontrent. Cependant, cette garantie ne peut jouer qu'en dernier ressort, lorsque l'ensemble des autres dispositifs a été utilisé.

## CHAPITRE 3

# MÉTHODE D'ÉVALUATION ET DONNÉES

Ce chapitre vise dans un premier temps à présenter les conditions idéales dans lesquelles une évaluation causale des dispositifs d'aide à l'accession devrait être menée (partie 3.1). Au vu des contraintes de notre analyse, notamment en ce qui concerne les données disponibles (partie 3.2), nous présentons ensuite la méthodologie pour laquelle nous avons opté dans ce rapport, en prenant soin de souligner les limites de l'exercice (partie 3.3).

### 3.1 Les défis posés par l'évaluation des dispositifs d'aide à l'accession

L'évaluation rigoureuse d'une politique publique requiert principalement deux éléments : trouver une bonne manière d'identifier un effet causal et disposer d'informations suffisantes pour pouvoir en mesurer l'effet sur les variables d'intérêt. Nous abordons dans cette partie les conditions nécessaires à l'évaluation et rappelons les contraintes de l'exercice mené pour cette étude.

#### 3.1.1 Identification de l'effet causal

La question centrale de l'évaluation des dispositifs d'aide à l'accession est de juger de leur capacité à atteindre les objectifs qui leur sont assignés. Les prêts aidés ont-ils eu un *effet déclencheur* en incitant les individus à changer de statut d'occu-



pation pour devenir propriétaire ? Au contraire, sont-ils venus se substituer à des financements privés pour des opérations qui auraient eu lieu en l'absence d'aides ? Enfin, les APL « accession » ont-elles contribué à réduire le taux d'effort des ménages accédants les plus modestes ? Au-delà de ces questions de premier ordre, on peut également souhaiter évaluer l'ampleur des externalités liées au statut de propriétaire. En effet, comme nous l'a montré l'étude de la littérature (chapitre 1), le statut de propriétaire est susceptible d'avoir des effets sur le taux de chômage, sur l'éducation des enfants, sur la santé du ménage propriétaire, sur la qualité du logement ou encore sur les prix de l'immobilier. Évaluer l'impact causal des politiques d'accession à la propriété sur ces dimensions permettrait de juger de la pertinence de l'objectif initial et de l'efficacité des dispositifs actuels.

Une fois la question à laquelle doit répondre l'évaluation bien définie, se pose alors celle de comment *identifier* l'effet des dispositifs d'aide à l'accession sur ces dimensions d'intérêt. Nous aimerions idéalement pouvoir comparer la situation actuelle à ce qui se serait passé si ces dispositifs n'avaient pas été mis en place. Cette situation contrefactuelle, par définition inobservable, peut être « reconstruite » par un protocole d'évaluation par assignation aléatoire qui nous permettrait de collecter des données expérimentales. On peut alors imaginer un protocole dans lequel on dispose d'un échantillon d'individus parmi lesquels une moitié serait tirée au sort et se verrait proposer un prêt aidé (groupe traité), tandis que l'autre moitié n'aurait pas accès à de tels dispositifs et constituerait alors un groupe témoin. En supposant que ces deux groupes soient comparables en moyenne sur tout un ensemble de caractéristiques, ce qui est normalement garanti par le tirage au sort aléatoire des bénéficiaires, comparer le nombre de propriétaires (ou tout autre variable d'intérêt) dans les deux groupes après la mise en place du dispositif dans le groupe traité nous permettrait d'en estimer l'effet déclencheur. Un nombre de propriétaires plus élevé dans le groupe auquel un prêt aidé a été proposé s'interpréterait comme un effet causal du dispositif, qui aurait ainsi incité plus d'individus à changer de statut d'occupation pour devenir propriétaire. L'avantage de ce cadre idéal pour l'évaluation des dispositifs d'aide à l'accession est de réduire tout risque de biais. En effet, puisque les locataires bénéficiaires du dispositif n'ont pas été choisis pour

des caractéristiques spécifiques mais aléatoirement, on suppose qu'ils auraient évolué de la même manière que les locataires du groupe témoin en l'absence d'un prêt aidé. La différence entre les deux groupes ne peut donc être due qu'au dispositif. Cependant, ce protocole idéal dépend fortement de la volonté d'expérimentation des décideurs publics et n'est pas adapté à l'évaluation de dispositifs déjà en place.

À défaut de disposer de ce cadre expérimental, l'enjeu de toute évaluation est de trouver une stratégie d'identification qui permette de se rapprocher du cadre de référence et de reconstruire un contrefactuel suffisamment crédible. La crédibilité de ce contrefactuel ou groupe témoin reposera principalement sur sa comparabilité avec le groupe traité. Les variables d'intérêt devront avoir évolué de la même façon avec l'introduction du changement dans les deux groupes. Tout comme l'assignation au groupe traité et témoin est idéalement aléatoire et complètement indépendante des caractéristiques des individus, l'évaluation nécessite de trouver une variation des dispositifs d'aide à l'accession qui soit exogène et qui ait affecté une partie seulement des individus. Les nombreux changements législatifs survenus depuis la création de ces dispositifs (chapitre 2) constituent précisément ces variations exogènes pouvant être exploitées pour mesurer un effet causal des dispositifs d'aide à l'accession. La méthodologie que nous proposons dans la partie 3.3 exploite le changement législatif du 1<sup>er</sup> octobre 2014 redéfinissant le zonage du territoire et modifiant ainsi les conditions d'éligibilité et d'octroi du PTZ.

### **3.1.2 Données nécessaires pour mesurer l'effet causal**

Le second défi posé par l'évaluation concerne les données disponibles. Apporter une réponse à la question de recherche ici posée nécessite de pouvoir mobiliser un volume très conséquent de données. Dans le cas présent, cela nécessiterait de constituer une base de données d'un échantillon de la population française sur plusieurs années, nous indiquant pour chaque individu l'ensemble des variables sur lesquelles le statut d'occupation est susceptible d'avoir un effet. Ainsi, il serait nécessaire de disposer, à un niveau individuel, du statut d'occupation, du statut professionnel (en emploi ou au chômage), du nombre de personnes à charge, du niveau d'éducation et de celui des enfants, des types de prêts en cours, de la com-

mune de résidence, etc. Si ces données existent, la constitution d'une telle base impliquerait un important travail d'appariement entre les différentes sources de données. En utilisant un changement législatif comme source de variation exogène, elle permettrait en revanche d'identifier précisément l'effet des dispositifs d'aide à l'accession en comparant les différentes variables d'intérêt des individus affectés et non-affectés par le changement, et ce avant et après la mise en place de ce changement.

Or, pour cette étude, nous disposons uniquement d'une base de prêts aidés (PTZ, prêts d'accession sociale et autres prêts garantis). Nous ne sommes donc pas en mesure d'observer l'ensemble de la population, et notamment les ménages n'ayant pas bénéficié des dispositifs d'aide à l'accession. Nous ne disposons par conséquent pas de groupe de contrôle. Ces contraintes de données impliquent que nous ne conduirons pas une évaluation complète des dispositifs d'aide à l'accession et ne répondrons pas à la question centrale posée. Ce que nous sommes en mesure d'évaluer est l'effet d'une modification des conditions d'octroi du PTZ sur le recours à ce dispositif. Pour les personnes ayant souscrit à ce type de prêt, nous pourrions également analyser si ces modifications sont associées à une baisse du taux d'effort des ménages ou à une amélioration des caractéristiques du bien acquis. Il s'agit d'une évaluation préalable nécessaire, mais pas suffisante pour conclure quant à l'efficacité des politiques d'aide à l'accession.

Nous notons toutefois qu'une analyse complète et rigoureuse de ces dispositifs est réalisable à condition que l'on se donne les moyens et le temps nécessaire pour constituer une base de données complète. En effet, un appariement entre la base administrative utilisée pour le calcul de la taxe foncière et celle utilisée pour la taxe d'habitation nous permettrait d'identifier de manière exhaustive les foyers fiscaux locataires et propriétaires au cours du temps. La base de prêts aidés produites par la SGFGAS nous renseignerait sur les bénéficiaires des dispositifs et la base Perval produite par les notaires sur les montants des transactions immobilières sur l'ensemble du territoire. Enfin, pour les données concernant le statut d'emploi, les données de l'Unedic pourraient également être mobilisées.

## 3.2 Les données disponibles pour cette étude

Nous présentons ici les données mobilisées pour la réalisation de cette étude. Nous rappelons que l'analyse se concentre sur les dispositifs d'aide à l'accession suivants : le prêt à taux zéro (PTZ), le prêt conventionné (PC), le prêt d'accession sociale (PAS) et les aides personnelles au logement versées aux accédants (APL accession). Faute d'avoir pu obtenir l'Échantillon national des allocataires (ENA) produit par la Caisse nationale d'allocation familiale (Cnaf) qui recense l'ensemble des bénéficiaires des prestations sociales versées par les Caf dont les APL accession, nous utilisons les APL accession calculées par la SGFGAS dans leur base que nous détaillons ci-dessous. Nous présentons également les données de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

### 3.2.1 Les bases de données de la SGFGAS

Afin de réaliser cette étude, deux bases de données distinctes nous ont été transmises par la SGFGAS : la base des prêts garantis et la base des prêts à taux zéro.

La base des prêts garantis est une base dans laquelle chaque observation correspond à un prêt. Les établissements de crédit doivent faire remonter les informations concernant les prêts accordés en flux continu à la SGFGAS. Ils disposent d'un délai de 45 jours pour déclarer la mise en place d'un prêt garanti. Le fichier contient l'ensemble des prêts garantis depuis l'origine du dispositif jusqu'au 16 février 2016, soit 2 096 188 prêts. Pour chacun des prêts, elle contient des informations sur le bien immobilier acquis (commune d'implantation, acquisition de neuf, construction ou amélioration), le type de prêt complémentaire (taux nominal, durée du prêt) ainsi que sur les caractéristiques du ménage bénéficiaire (âge de l'emprunteur, nombre de personnes dans le ménage, revenu annuel, catégorie socio-professionnelle, etc.).

La seconde base recense l'ensemble des prêts à taux zéro subventionnés (PTZ), les nouveaux prêts à taux zéro (NPTZ) ainsi que les prêts à taux zéro + (PTZ+). Au total, la base contient 3 002 424 observations dont 1 022 404 pour le PTZ subventionné, 1 392 821 pour le NPTZ et 588 199 pour le PTZ+. Pour ces prêts, les

établissements de crédit disposent d'une durée de 90 jours pour faire remonter les informations à la SGFGAS. Les données relatives aux PTZ subventionnés s'arrêtent en mars 2013, date à laquelle le PTZ, dans cette forme, est supprimé. En ce qui concerne le NPTZ, les données couvrent la période allant de 2005, date de sa création, au 29 février 2016. Pour le PTZ+, les données vont de son instauration, en 2011, au 29 février 2016. Tout comme la base de données sur les prêts garantis, les données concernant le PTZ contiennent des informations relatives aux caractéristiques du ménage emprunteur, à l'opération d'acquisition du bien, aux modalités du financement de l'opération d'acquisition ainsi qu'aux caractéristiques du prêt à taux zéro.

Dans le traitement des données transmises par la SGFGAS, nous supprimons certaines observations par l'application de filtres en suivant les indications de la SGFGAS, et ceci pour les deux bases transmises. Ainsi, ont été supprimées les observations pour lesquelles le taux nominal du prêt d'accession sociale n'était pas compris entre 1 % et 12 %. Pour les prêts garantis, le revenu annuel de l'emprunteur doit être strictement compris entre 0 et 55 000 euros. La durée d'un PAS est inférieure ou égale à 360 mois pour les prêts émis avant mars 2014 et à 420 mois, après cette date. La durée de l'éventuel différé accordé dans le cadre d'un PAS doit être inférieure ou égale à 144 mois. En ce qui concerne la base des prêts à taux zéro, les corrections à apporter sont plus nombreuses. Ont été exclues de l'analyse les observations pour lesquelles le revenu net total de l'emprunteur était inférieur ou égal au revenu imposable. Ces variables sont parfois mal renseignées par les établissements de crédit qui ne distinguent pas toujours le revenu net du revenu imposable. Ont également été supprimées les observations pour lesquelles le revenu annuel excédait 600 000 euros. Certaines observations pour lesquelles les caractéristiques du logement (nombre de pièces, surface habitable...) contenaient des valeurs aberrantes ont également été supprimées. Le nombre de personnes du ménage emprunteur est limité à 10. Le montant de l'opération doit être compris entre 7 600 et 450 000 euros. Le montant du prêt principal doit être, quant à lui, compris entre 762 et 350 000 euros. La durée des prêts, autre que le PTZ, doit être comprise entre 24 et 480 mois et le montant total de l'ensemble des prêts doit être

inférieur à 450 000 euros. La durée du différé accordé pour le prêt principal doit être inférieure à 60 mois. Une fois ces corrections apportées, la base de données est considérée comme exploitable.

### 3.2.2 Les données de la DHUP

Des données ont également été transmises par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au sein du Ministère du logement (DHUP). Ces données permettent de déterminer dans quelle zone est classée chacune des communes au cours du temps, et ceci depuis l'introduction d'un zonage du territoire en 2003 dans le cadre du dispositif Robien. En effet, afin de caractériser la tension du marché du logement, le zonage Robien introduit trois grandes zones : la zone A pour les marchés tendus, la zone B pour les marchés moyennement tendus et enfin la zone C pour les marchés détendus. Ce zonage a permis l'introduction de barèmes différenciés pour les différents dispositifs d'aide. La définition des zones a été modifiée en 2006, 2009 et 2014 afin de tenir compte des évolutions des marchés locaux. Afin d'identifier les effets du prêt à taux zéro sur le nombre de prêts accordés ainsi que les caractéristiques de ces derniers, nous exploitons la redéfinition des zones intervenue en 2014 dans le cadre du dispositif Pinel. Ainsi, nous utilisons cette source de données pour identifier les communes ayant fait l'objet d'un reclassement lors de l'introduction de ce nouveau zonage.

### 3.2.3 Les données de l'Insee

Nous utilisons enfin des données de caractéristiques socio-démographiques au niveau communal produites par l'Insee<sup>1</sup>. Ces données nous permettent, d'une part, de pondérer nos estimations par la population des communes lorsque nos analyses sont réalisées au niveau communal. Elles nous permettent de plus de comparer certains groupes de communes sur leurs caractéristiques, ce qui est nécessaire lorsque l'on cherche à comparer l'évolution du nombre de prêts dans les communes qui ont changé de zone à la suite du changement législatif du 1<sup>er</sup> octobre 2014, à l'évolu-

---

1. Ces données sont disponibles publiquement sur le site de l'Insee.

tion qu'ont connu les communes n'ayant pas été affectées par le changement (voir chapitre 4).

Nous utilisons notamment les données du recensement de la population de 2012 pour obtenir des informations sur le nombre d'habitants par commune, sur les caractéristiques du parc de logement (nombre de propriétaires et nombre de résidences principales) et sur les caractéristiques de l'emploi (part d'actifs occupés, part de travailleurs à temps partiel). Nous exploitons également les données de 2012 sur la démographie des entreprises du répertoire des entreprises et des établissements Sirene, et plus précisément le stock d'entreprises ainsi que le nombre d'entreprises nouvellement créées pour avoir un indicateur du dynamisme économique de la commune. Enfin, pour avoir une mesure du niveau de richesse des communes, nous utilisons les données du fichier Filosofi de 2012, qui résulte du rapprochement des données fiscales transmises par la Direction générale des finances publiques à l'Insee et des données sur les prestations sociales produites par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav). Ces données ainsi appariées reconstruisent le revenu disponible médian par unité de consommation pour chacune des communes.

### **3.3 Méthodes d'évaluation retenues pour cette étude**

Bien que nous ne soyons pas en mesure d'évaluer l'effet déclencheur des dispositifs d'aide à l'accession (partie 3.1), nous tentons tout de même d'évaluer les effets des dispositifs sur le recours à ces derniers. Est-ce qu'une modification du montant ou des conditions d'octroi modifie la demande de PTZ et a un effet sur le nombre de prêts accordés ? Les données de la base constituée pour cette étude nous permettent de répondre à cette question. Par deux méthodologies différentes, nous tentons notamment d'appréhender les effets du montant ou des conditions d'octroi du PTZ sur le recours au PTZ, en s'intéressant à l'évolution du nombre de PTZ accordés. La première méthode mise en œuvre est celle des moindres carrés ordinaires. Puis, nous tentons d'appréhender l'effet d'une modification des conditions d'octroi du PTZ par l'exploitation d'un changement législatif ayant entraîné

une redéfinition des zones. Les deux méthodes mises en œuvre dans cette étude sont ici présentées.

### 3.3.1 Estimation par la méthode des moindres carrés ordinaires

La première méthodologie utilisée est celle des moindres carrés ordinaires, en contrôlant par tout un ensemble de caractéristiques observables. Par cette méthode, nous estimons l'effet du montant du PTZ sur les variables d'intérêt, dont notamment le nombre de PTZ accordés, en laissant inchangé un ensemble de facteurs que l'on pense susceptibles d'affecter ces variables d'intérêt (on parle de raisonnement « toutes choses égales par ailleurs »). Ainsi, nous cherchons ici à estimer comment réagit la demande de PTZ aux variations des montants accordés. Nous contrôlons notamment par les caractéristiques de l'emprunteur (âge, composition du ménage, catégorie socio-professionnelle et revenu annuel), les caractéristiques du prêt principal (prêt garanti ou non, le taux nominal et la durée du prêt), les caractéristiques de l'opération (la zone d'achat et le montant total de l'opération) ainsi que par l'année du prêt. L'équation que nous estimons peut s'écrire comme suit :

$$Y_i = \alpha + \beta_1 PTZ_i + \beta_2 X_i + \epsilon_i$$

avec :

- $Y_i$  : la variable d'intérêt, c'est-à-dire le nombre de PTZ accordés par mois<sup>2</sup>, la surface du bien acquis, ou le taux d'effort net du ménage ;
- $i$  : représente l'unité d'observation. Il s'agit de la commune\*mois lorsque la variable d'intérêt est le nombre de PTZ accordé, et du prêt pour toutes les autres variables d'intérêt ;
- $PTZ_i$  : le montant du prêt financé par le PTZ ;
- $X_i$  : représente ici toutes les variables de contrôle listées ci-dessus ;

---

2. Nous choisissons le nombre de prêts accordés par mois puisque, travaillant à partir d'une base de prêts, il est nécessaire d'agréger les observations dont nous disposons sur une ou plusieurs dimensions.



- $\epsilon_i$  : représente les variables inobservables que nous ne sommes, par définition, pas en mesure d'inclure dans notre modèle.

Afin de faciliter la lecture des résultats, nous considérons le logarithme du nombre de PTZ par mois et par commune ainsi que le logarithme du montant accordé. Cette spécification en log-log nous permet d'interpréter nos résultats directement en pourcentages. Le coefficient  $\beta_1$  s'interprète donc comme suit : une hausse de 1 % du montant du PTZ accordé entraîne en moyenne une hausse de  $\beta_1$  % du nombre mensuel de PTZ, toutes choses égales par ailleurs. Dans un premier temps, nous estimons ces coefficients sur l'ensemble de la population, puis ensuite en fonction des zones, du type de ménage et des quartiles de revenu annuel net du ménage. Un faible  $\beta_1$  % suggère qu'une augmentation de 1 % du montant de l'aide a un effet très limité sur le recours au dispositif.

### **3.3.2 Limites de l'estimation par la méthode des moindres carrés**

Ces résultats, bien qu'informatifs, sont néanmoins à prendre avec beaucoup de précautions et ne peuvent pas être interprétés comme des effets causaux. En effet, bien que la richesse des données nous permette de contrôler pour un grand nombre de caractéristiques, il est très probable que certaines caractéristiques inobservables (contenues dans  $\epsilon_i$ ) expliquent à la fois la hausse du montant de PTZ et la baisse du nombre de PTZ. Par exemple, comme précisé dans la partie 3.1, nous ne sommes pas en mesure de contrôler par un indicateur des prix de l'immobilier. Or, il est fort probable qu'une hausse des prix de l'immobilier soit corrélée à la fois au montant du PTZ<sup>3</sup> et au nombre de PTZ demandé, une augmentation des prix de l'immobilier pouvant être due à une hausse de la demande. Ne pas inclure ce type de variables dans les régressions biaise nécessairement les estimations : on parle alors de biais de variables omises.

Une deuxième source potentielle de biais est celle de la causalité inverse. Dans

---

3. Plusieurs travaux documentent l'effet inflationniste du PTZ, voir notamment Beaubrun-Diant et Maury (2014) et Labonne et Welter-Nicol (2015)

le cas étudié ici, il est difficile de déterminer le sens de la relation : est-ce l'évolution du montant de l'opération financé par le PTZ qui détermine le nombre de PTZ, ou est-ce l'inverse ? En effet, s'il est assez intuitif qu'une hausse des montants accordés puisse entraîner une augmentation du recours au PTZ, il est aussi envisageable que le recours au PTZ détermine les montants octroyés. Par exemple, en cas de demandes trop nombreuses de PTZ, le barème et les montants financés pourraient être adaptés pour accéder à toutes les demandes mais en réduisant le montant accordé afin de rester à budget constant. Ces deux variables sont déterminées conjointement. Identifier un effet causal sur la demande nécessite de trouver un changement totalement exogène, tel un changement législatif par exemple. La méthodologie suivante exploite la redéfinition des zones intervenue au 1<sup>er</sup> octobre 2014 comme changement exogène afin d'identifier un effet causal des conditions d'octroi sur le nombre de prêts à taux zéro accordés.

### 3.3.3 Estimation par la méthode des doubles différences

Afin de pouvoir appréhender au mieux l'effet d'un changement exogène des conditions d'octroi du PTZ sur le nombre de prêts accordés, nous aimerions pouvoir comparer le nombre de prêts accordés dans les communes ayant été affectées par le changement de zone au nombre de prêts de ces mêmes communes, si le changement n'avait pas eu lieu. En d'autres termes, nous aurions souhaité pouvoir comparer la situation actuelle à la situation contrefactuelle, qui est par définition inobservable. Tout l'enjeu de la méthode en double différences est de reconstruire une situation contrefactuelle crédible. En se restreignant ici au seul cas des communes reclassées, l'idée est de trouver des communes non reclassées (groupe témoin) qui soient comparables aux communes reclassées (groupe traité) en terme de caractéristiques socio-démographiques, et ce **avant** l'entrée en vigueur du changement législatif. Pour chacun de ces deux groupes de communes, on compare le nombre de prêts accordés avant et après le changement de législation (première différence). On soustrait ensuite l'évolution du nombre de prêts du groupe de communes reclassées à celle du groupe de communes non reclassées pour obtenir l'effet causal du changement des conditions d'octroi du PTZ (deuxième différence).

L'hypothèse fondamentale sur laquelle repose cette méthode d'estimation est la suivante : en l'absence de changement législatif, les communes reclassées auraient évolué de la même manière que les communes non reclassées. Ceci suppose que les deux groupes de communes aient connu des évolutions similaires sur la période précédant le changement législatif. Si cette hypothèse de tendance parallèle (*parallel trends*) est valide, toute différence observée entre les deux groupes après le changement est imputable à la redéfinition des zones.

Une fois ce groupe de contrôle constitué (voir *infra*), nous estimons l'effet de la redéfinition des zones, et donc de la possibilité de bénéficier de conditions d'octroi du PTZ plus favorables, sur les mêmes variables d'intérêt que dans la partie précédente, à savoir le nombre de PTZ accordés, agrégés cette fois par trimestre et par commune<sup>4</sup>, la qualité du bien acquis et le taux d'effort des ménages. Les résultats de l'estimation sur le nombre de PTZ octroyés nous permettent d'appréhender la réactivité de la demande aux conditions d'octroi du PTZ. En effet, le reclassement d'une commune dans une zone plus tendue implique que les ménages de cette commune bénéficient de conditions plus favorables pour bénéficier d'un PTZ. Les conditions de ressources, le montant financé ainsi que les plafonds du coût de l'opération sont plus élevés dans les zones tendues, et ceci reste vrai malgré les mesures prises de façon à limiter l'impact budgétaire de la redéfinition des zones. Ces conditions conduisent mécaniquement à rendre une part plus importante de ménages éligibles au dispositif. Cependant, l'éligibilité n'implique pas nécessairement la volonté de recourir au dispositif. L'équation que nous estimons est la suivante :

$$Y_i = \beta_1 D_i + \beta_2 T_i + \beta_3 D_i * T_i + \beta_4 X_i + \epsilon_i$$

avec :

- $Y_i$  : les variables d'intérêt ;
- $D_i$  : une variable qui vaut 1 si la commune a été reclassée ;

---

4. Nous faisons le choix d'agréger ici par commune, puisque nous regardons l'effet d'un changement législatif au niveau de la commune, et par trimestre. En effet, beaucoup de communes n'ont pas octroyé de PTZ au cours de certains mois et notre variable dépendante aurait la plupart du temps valu zéro, faisant de l'octroi d'un PTZ un événement rare. Nos estimations auraient par conséquent été biaisées. C'est pourquoi il paraît plus pertinent d'agréger le nombre de prêts par trimestre. Cette périodicité, plus longue, permet de limiter le nombre de valeurs nulles.

- $T_i$  : une variable qui vaut 1 si l'on se trouve après le changement législatif intervenu le 1<sup>er</sup> octobre ;
- $X_i$  et  $\epsilon_i$  : qui, comme dans les régressions précédentes, représentent les variables de contrôle (caractéristiques du ménage emprunteur, du prêt principal, de la zone d'achat, *etc.*) et les caractéristiques inobservables.

Le coefficient qui nous indique l'effet de la redéfinition des zones est le coefficient  $\beta_3$ , qui s'interprète comme la hausse (ou la baisse selon le signe du coefficient) de la variable d'intérêt pour les communes ayant été reclassées ( $D_i = 1$ ) après le changement législatif ( $T_i = 1$ ). Enfin, les estimations sont conduites sur une fenêtre temporelle d'un an autour de la redéfinition des zones.

Cette méthode d'évaluation nous permet alors de répondre, de façon rigoureuse, à la question suivante : une modification des conditions d'octroi du PTZ a-t-elle un effet sur le nombre de PTZ accordés ?



# CHAPITRE 4

## ANALYSE DES EFFETS DES DISPOSITIFS

### D'AIDE À L'ACCESSION

Nous présentons ici quelques statistiques visant à décrire l'échantillon constitué pour cette étude (partie 4.1). Nous nous concentrons ensuite sur le seul dispositif du PTZ en évaluant l'effet du montant de ce dernier sur le recours au dispositif. Nous présentons les résultats issus des deux méthodes présentées dans le chapitre 3 : la méthode des moindres carrés ordinaires (partie 4.2) et la méthode de double différences (partie 4.3).

#### 4.1 Description de l'échantillon et statistiques descriptives

Nous décrivons dans cette partie l'évolution du nombre de prêts octroyés au cours du temps, le profil des ménages bénéficiaires, la répartition des prêts sur l'ensemble du territoire ainsi qu'une analyse du cumul entre les différents dispositifs d'aide à l'accession.

##### 4.1.1 Evolution du recours aux dispositifs d'aide à l'accession

Les conditions permettant de bénéficier des dispositifs d'aide à l'accession ont varié au cours du temps (voir le chapitre 2 pour plus de précisions concernant les

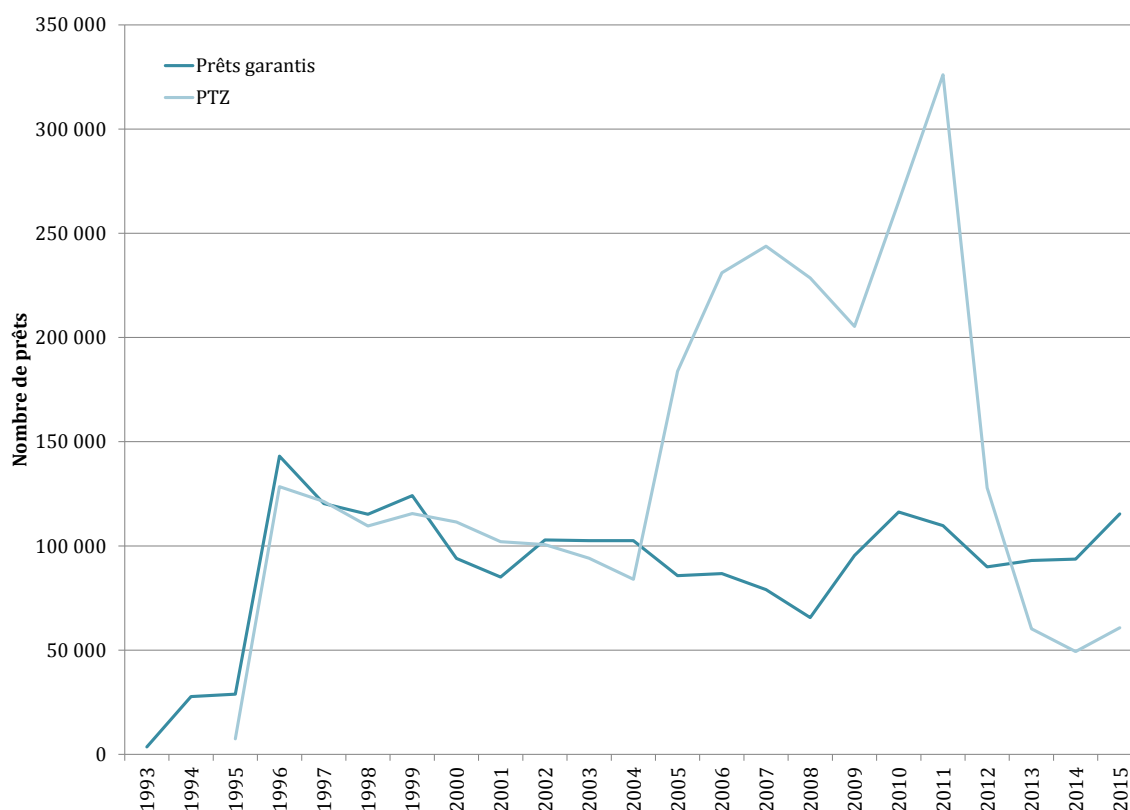
changements législatifs). Ces modifications, à la fois des critères d'éligibilité mais aussi des montants accordés pour chacun des dispositifs, ont nécessairement eu des conséquences sur le nombre de prêts garantis accordés.

La figure 4.1 présente l'évolution, entre 1993 et 2015, du nombre de prêts faisant l'objet d'une garantie de la part de l'État au travers du Fonds de garantie pour l'accession sociale (FGAS), ainsi que du nombre de prêts à taux zéro entraînant un crédit d'impôt pour les établissements de crédit. Le nombre de prêts garantis a fortement augmenté dans les années qui ont suivi la création des prêts d'accession sociale en 1993 et la mise en place du FGAS pour atteindre son maximum en 1996. On constate également une augmentation du nombre de prêts garantis entre 2008 et 2010 qui s'explique tout d'abord par les politiques incitatives d'accession à la propriété mises en place afin d'atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi dans le secteur de la construction. Par ailleurs, en avril 2009, la SGFGAS a étendu le champ de ses missions en garantissant également l'Eco-prêt à taux zéro, dont l'objectif est de financer des travaux de rénovation énergétique dans les logements anciens.

L'évolution du nombre du PTZ, depuis la date de sa création en 1995, suit de près les évolutions législatives qui elles-mêmes sont le reflet de la politique budgétaire de l'État. Ainsi, on constate une hausse du nombre de PTZ entre 2004 et 2005, lorsque le dispositif est devenu « Nouveau prêt à taux zéro » (NPTZ) et a été étendu aux logements anciens. Le maximum atteint en 2011, avec l'octroi de plus de 320 000 PTZ au cours de cette année, s'explique par la suppression des conditions de ressources ainsi que par le financement accordé aussi bien aux logements neufs qu'aux logements anciens. Encore une fois, l'objectif était de favoriser l'accession à la propriété afin de soutenir le secteur de la construction dans un contexte de ralentissement de la croissance économique. En revanche, après cette date, du fait des contraintes budgétaires, le gouvernement a fait le choix de resserrer les conditions d'accès au dispositif, ce qui explique la baisse importante du nombre de PTZ entre 2011 et 2012 et sa stagnation autour de 50 000 PTZ accordés au cours des années suivantes.

Si l'on s'intéresse à la répartition des PTZ sur l'ensemble du territoire (figure

FIGURE 4.1 – Evolution du nombre de prêts garantis et de PTZ



NOTE : Ce graphique présente l'évolution entre 1993 et 2015 du nombre de prêts garantis (prêt d'accession sociale, prêt conventionné, éco-prêt à taux zéro) et de PTZ.

LECTURE : En 1996, le nombre de prêts garantis est de 143 000 environ.

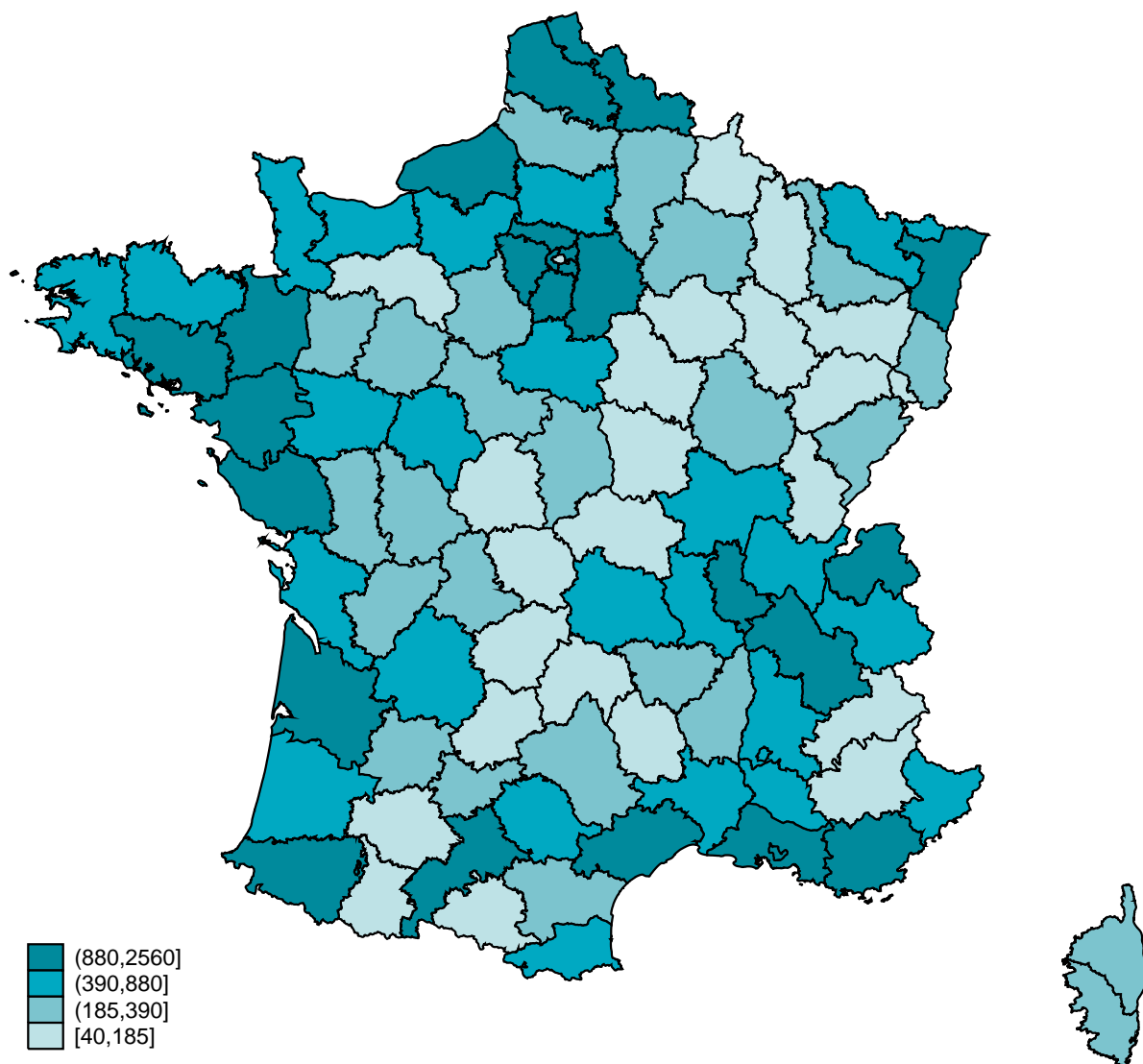
SOURCE : SGFGAS.

4.4), on voit qu'en 2015, le plus grand nombre de PTZ se concentre dans les zones côtières (Atlantique et Méditerranée), ainsi que dans les départements de la région Rhône-Alpes et de l'agglomération parisienne. Le nombre de PTZ accordés est en revanche très faible au sein des zones du centre de la France, qui sont aussi les moins dynamiques économiquement. Cette répartition n'a que très peu évoluée depuis la création du PTZ en 1995<sup>1</sup>.

1. Les cartes ne sont pas reportées ici, mais l'évolution n'est que très marginale.



FIGURE 4.2 – Nombre de PTZ par département en 2015

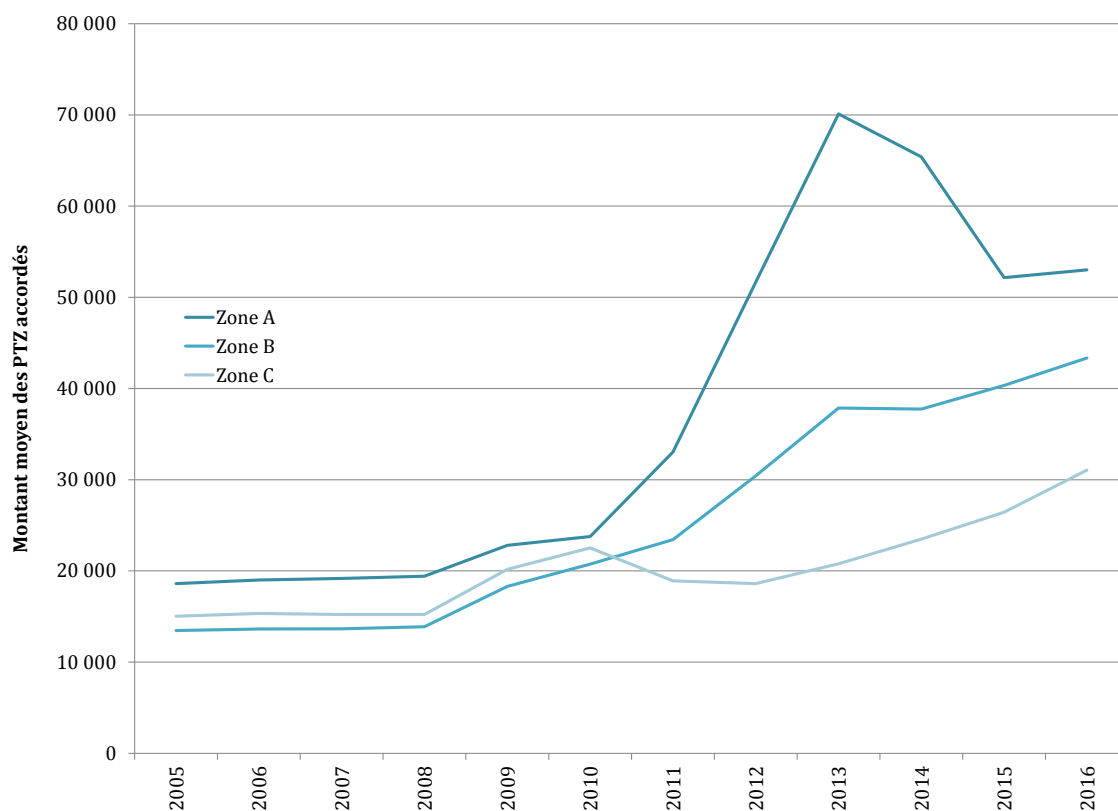


NOTE : Cette carte présente le nombre de PTZ par département en 2015, réparti en quartiles.  
LECTURE : En 2015, le nombre de PTZ de la région parisienne est compris entre 880 et 2 560, et appartient ainsi au quatrième quartile de la distribution des PTZ par département.  
SOURCE : SGFGAS.

## 4.1.2 Caractéristiques des prêts accordés

Du fait de changements dans les plafonds mais aussi dans les taux déterminant le montant du prêt accordé, notamment pour le PTZ, les montants moyens octroyés dans le cadre de ces dispositifs d'aide à l'accession ont également évolué au cours du temps. La figure 4.3 présente l'évolution du montant moyen des PTZ accordés pour les trois zones A, B et C.

FIGURE 4.3 – Evolution du montant moyen des PTZ accordés par zone



NOTE : Ce graphique présente l'évolution entre 2005 et 2016 du montant moyen des PTZ accordés. Les zones B1 et B2, créées en 2011, ont été regroupées en une même zone, la zone B.

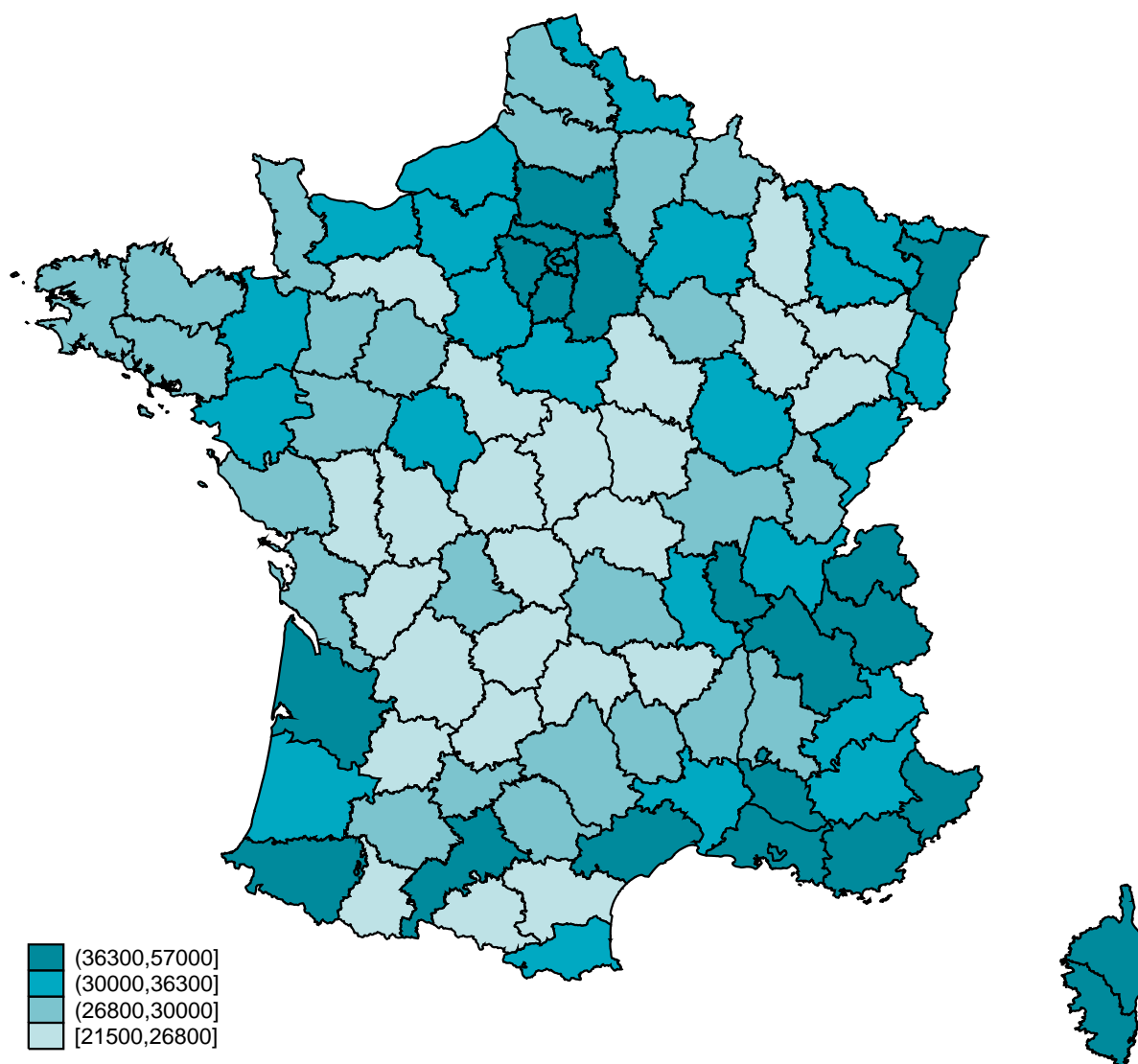
LECTURE : En 2013, le montant moyen des PTZ accordés pour des acquisitions réalisées en zone A est de 70 000 euros.

SOURCE : SGFGAS.

Le montant du PTZ correspond à un pourcentage du montant total de l'opération d'acquisition. Ainsi, les variations des montants des prêts traduisent non seulement les changements législatifs intervenus quant au pourcentage financé à taux

zéro mais aussi les évolutions des prix de l'immobilier. Par exemple, la hausse des montants entre 2015 et 2016, constatée dans l'ensemble des zones, reflète simplement le changement de barème et la création d'un taux commun de 40 % pour tout le territoire. La hausse du montant des prêts traduit également une hausse moyenne du prix des biens acquis. La figure 4.3 montre que cette hausse est particulièrement importante en zone A, zone la plus tendue et au sein de laquelle l'ajustement entre l'offre et la demande se fait majoritairement par les prix du fait de la rigidité de l'offre. L'analyse géographique de la répartition des montants de PTZ par département (figure 4.4) montre très clairement que les montants les plus élevés de PTZ se trouvent dans les départements classés majoritairement en zone A. Ainsi, les montants de PTZ des départements méditerranéens, de la région Rhône-Alpes et de la région parisienne sont compris entre 36 300 et 56 700 euros en 2015.

FIGURE 4.4 – Montant moyen du PTZ par département en 2015



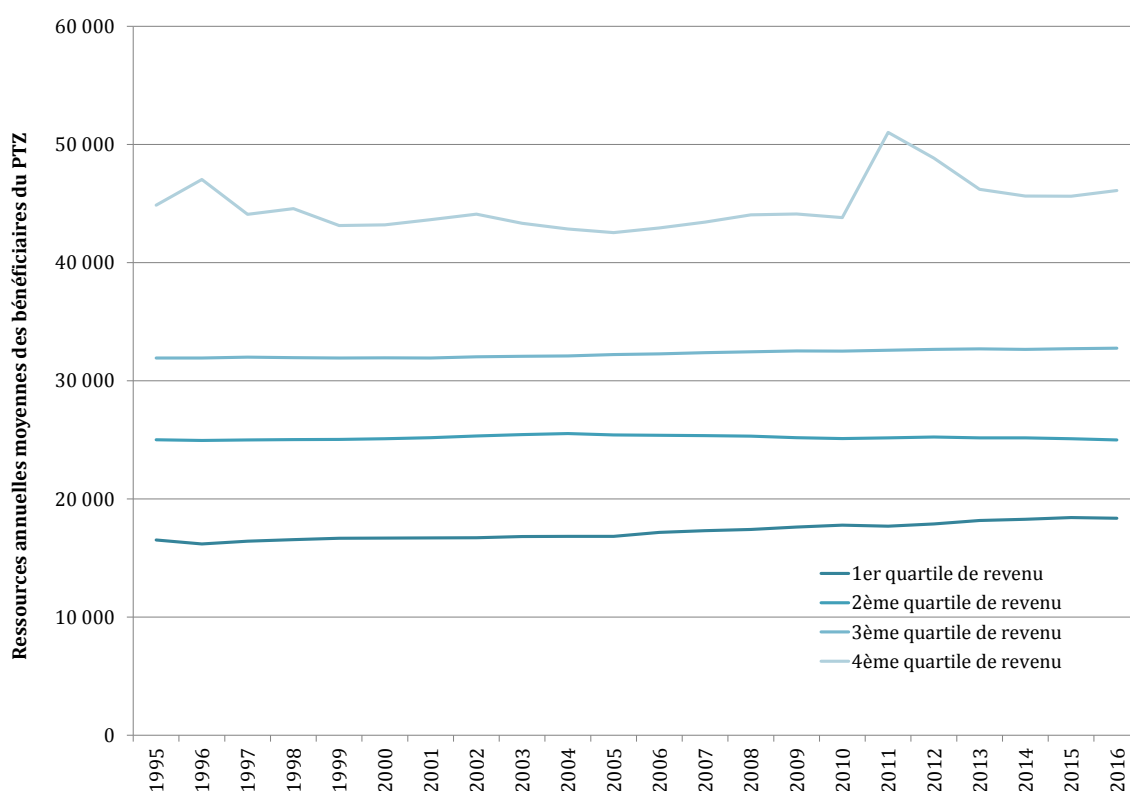
NOTE : Cette carte présente le montant moyen des PTZ par département en 2015, réparti en quartiles.  
LECTURE : En 2015, le montant des PTZ accordés en région parisienne est compris entre 36 300 et 57 000 euros, et appartient ainsi au quatrième quartile de la distribution du montant des PTZ par département.  
SOURCE : SGFGAS.

### **4.1.3 Evolution des ressources des bénéficiaires du PTZ**

Compte tenu des critiques qui ont pu être adressées quant au ciblage des dispositifs d'aide à l'accession, il semble pertinent de s'intéresser à l'évolution du profil des bénéficiaires au cours du temps, et tout d'abord à leurs ressources. En effet, le PTZ n'est accessible que sous conditions de ressources, à l'exception de l'année 2011 où ces dernières ont été levées. Bien qu'il fut démontré que ces conditions de ressources étaient assez peu restrictives et rendaient éligibles au dispositif une part très importante de ménages (Gobillon et Le Blanc, 2005), il est cependant intéressant de se demander comment ont évolué les ressources des ménages bénéficiaires du PTZ.

Ainsi, la figure 4.5 présente l'évolution du revenu net total des ménages bénéficiaires d'un PTZ, tel que ce revenu est pris en compte dans le calcul des taux d'effort par les établissements de crédit, entre 1995 et 2006 par quartile de revenu. Si les ressources des ménages du premier quartile bénéficiant d'un PTZ ont connu une légère hausse au cours du temps, les ressources sont restées relativement stables pour les trois premiers quartiles de revenu. En effet, les ressources moyennes ont très peu varié sur la période étudiée. Concernant le dernier quartile, on peut noter la hausse des ressources moyennes pour l'année 2011, année au cours de laquelle les conditions de ressources définissant l'éligibilité au dispositif ont été supprimées.

**FIGURE 4.5 – Evolution des ressources annuelles des bénéficiaires du PTZ**



NOTE : Ce graphique présente l'évolution des ressources annuelles moyennes des bénéficiaires d'un PTZ entre 1995 et 2016.

LECTURE : En 2013, le montant moyen des ressources annuelles des bénéficiaires d'un PTZ appartenant au premier quartile était de 18 300 euros environ.

SOURCE : SGFGAS.

#### 4.1.4 Evolution de la structure des ménages bénéficiaires d'un prêt garanti et d'un PTZ

Enfin, se pose la question de la structure des ménages bénéficiant des dispositifs d'aide à l'accession et, plus particulièrement, du nombre de personnes au sein de ces ménages. Le tableau 4.1 présente le nombre moyen de personnes pour les ménages bénéficiaires d'un prêt garanti et d'un prêt à taux zéro pour les années 2000, 2005, 2010 et 2015. On constate que le nombre de personnes est systématiquement plus élevé au sein des ménages bénéficiant d'un prêt garanti qu'au sein de ceux bénéficiant d'un PTZ bien que ces différences soient moins importantes pour l'année 2015. Par ailleurs, on constate une diminution de la taille des ménages bénéficiant des deux dispositifs entre 2000 et 2015, suivant ainsi la tendance constatée dans l'ensemble de la population. Cependant, les ménages bénéficiaires des dispositifs d'aide à l'accession ont tendance à avoir une taille plus grande que l'ensemble des ménages. En 2005, la taille moyenne des ménages français était de 2,31 (Jacquot, 2006) contre 3,17 pour les ménages bénéficiaires d'un prêt garanti et 2,57 pour les bénéficiaires d'un prêt à taux zéro.

**TABLEAU 4.1 – Nombre de personnes par ménage bénéficiaire d'un prêt garanti ou d'un prêt à taux zéro depuis 2000**

| Année | Prêts garantis | Prêts à taux zéro |
|-------|----------------|-------------------|
| 2000  | 3,36           | 3,00              |
| 2005  | 3,17           | 2,57              |
| 2010  | 3,04           | 2,46              |
| 2015  | 2,69           | 2,63              |

LECTURE : En 2015, le nombre moyen de personnes au sein des ménages ayant bénéficié d'un prêt garanti est de 2,69.

NOTE : Ce tableau présente le nombre moyen de personnes dans les ménages bénéficiaires d'un prêt garanti ou d'un PTZ en 2000, 2005, 2010 et 2015.

SOURCE : SGFGAS.

### 4.1.5 Les bénéficiaires des aides personnelles à l'accession

Parmi les bénéficiaires d'un PTZ, les données de la SGFGAS permettent d'identifier les ménages qui bénéficient également d'une aide à l'accession, sous la forme d'une AL ou d'une APL, versée par la Caisse d'allocation familiale. Les aides à l'accession et le prêt à taux zéro peuvent en effet être cumulés. Si les bénéficiaires de tous les prêts garantis, qu'il s'agisse d'un PTZ ou non, peuvent bénéficier des aides à l'accession, cette information est cependant disponible uniquement pour les bénéficiaires d'un PTZ dans les données de la SGFGAS. Nous nous concentrons par conséquent sur les ménages bénéficiant d'un PTZ.

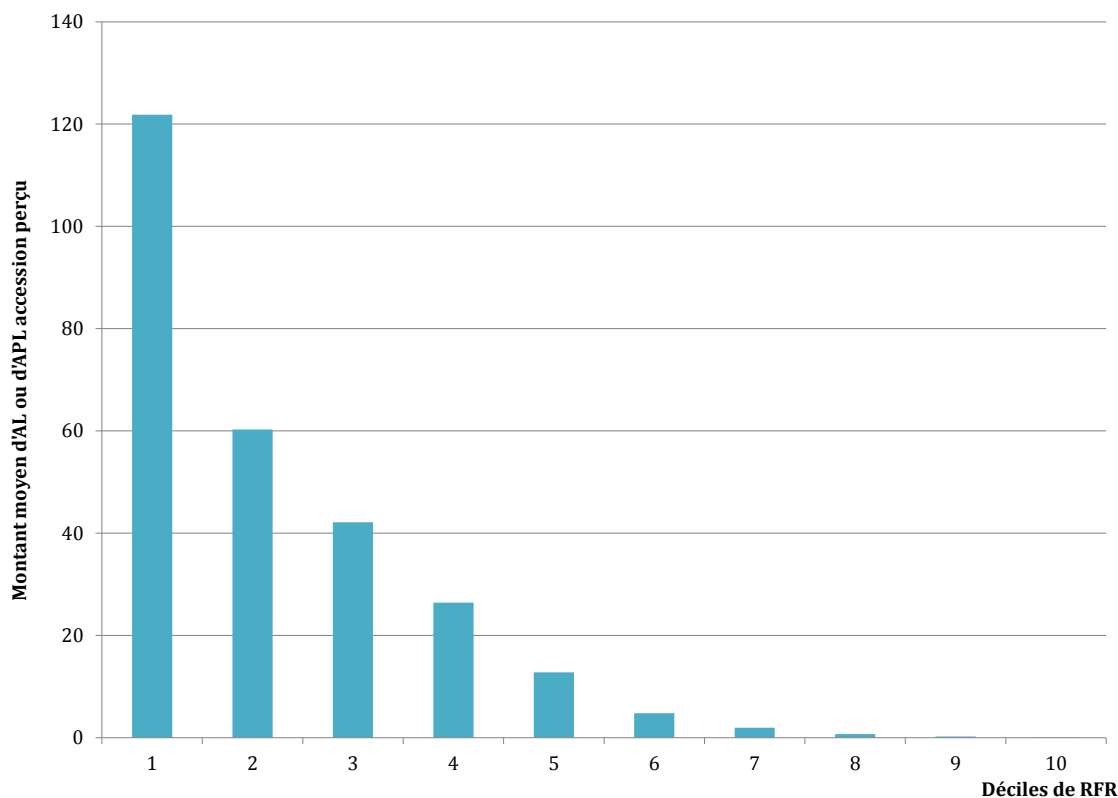
Alors que le PTZ constitue un dispositif d'aide à l'accession accessible à une part importante des ménages (Gobillon et Le Blanc, 2005), les aides personnelles à l'accession sont quant à elles ciblées sur les ménages les plus modestes et constituent davantage un instrument de redistribution. En effet, comme le montre la figure 4.6 réalisées sur l'échantillon des bénéficiaires d'un prêt aidé, le montant d'aide est fortement décroissant avec le décile de revenu fiscal de référence (RFR). En 2015, le montant d'aide perçu est de 122 euros pour les bénéficiaires d'un PTZ appartenant au premier décile de RFR et n'est plus que de 60 euros pour les ménages du second décile. A partir du cinquième décile de RFR, les ménages bénéficiaires d'un PTZ ne perçoivent quasiment plus aucune aide personnelle à l'accession.

La figure 4.7 présente le pourcentage de ménages bénéficiaires d'un PTZ percevant également une aide à l'accession entre 1995 et 2016. On peut remarquer que la part de ménages cumulant les deux dispositifs a eu tendance à diminuer assez fortement jusqu'en 2007 puisqu'elle a été plus que divisée par deux. De 46 % en 1995, cette part est passée à 19 % en 2007. Ceci s'explique majoritairement par la baisse des dépenses consacrées aux aides personnelles à l'accession sur cette période. Depuis 2007, la part des ménages cumulant les deux dispositifs a légèrement augmenté pour s'établir autour de 25 %.

Enfin, se pose la question de savoir quelle part du montant des mensualités de remboursement de prêt représentent les aides personnelles à l'accession. En effet, les aides à l'accession ont pour objectif premier d'aider les ménages les plus modestes à faire face à leurs mensualités de remboursement de prêt. La figure 4.8



**FIGURE 4.6 – Montant mensuel d'aide à l'accession perçu par décile de RFR en 2015 sur le champ des bénéficiaires d'un prêt aidé**



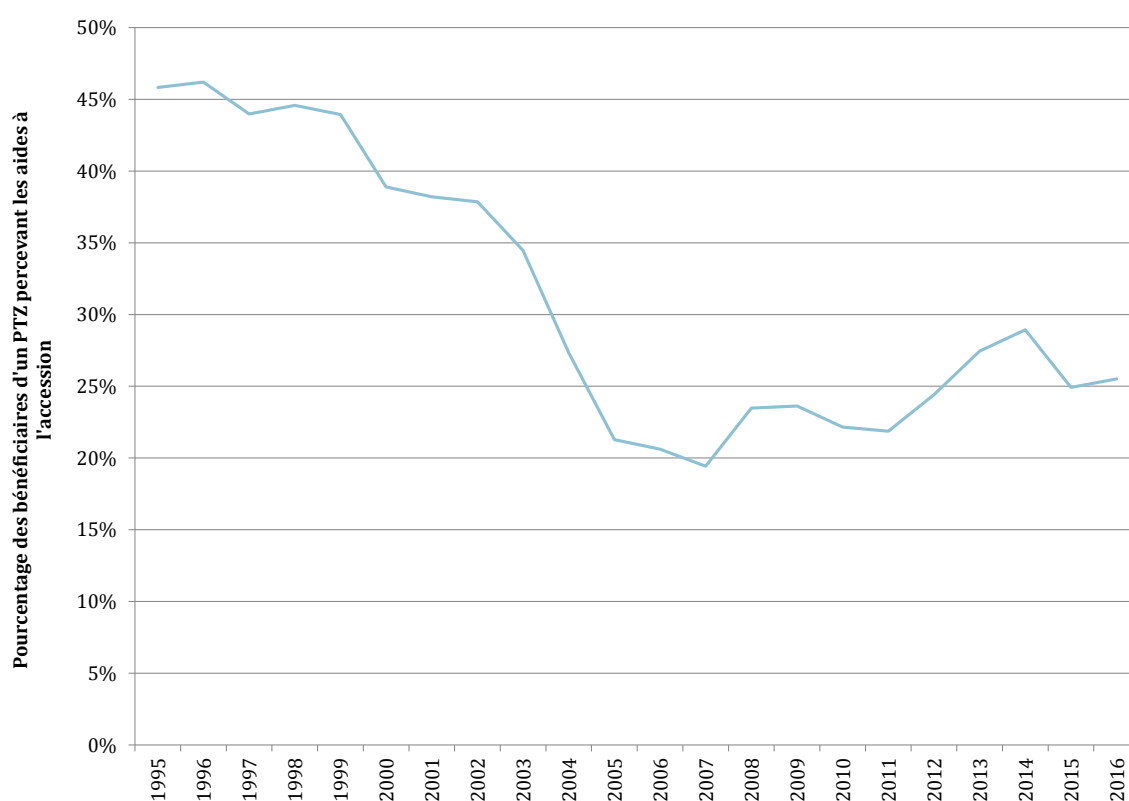
NOTE : Ce graphique présente le montant mensuel d'aide perçu par les bénéficiaires d'un PTZ par décile de revenu fiscal de référence.

LECTURE : En 2015, les ménages appartenant au premier décile de RFR ont perçu en moyenne, par mois, environ 122 euros d'aide à l'accession.

SOURCE : SGFGAS.

montre que les aides personnelles à l'accession, pour les ménages les plus modestes appartenant au premier quartile de revenus, ont pu représenter une part importante du montant des mensualités, soit près de 40 % de ce dernier. Pour l'ensemble des quartiles de revenus, la part représentée par ces aides reflète les choix politiques ainsi que la contrainte budgétaire de l'État. Aujourd'hui, même pour les ménages les plus modestes, ces aides ne représentent, en moyenne, que 30 % du montant des mensualités de remboursement.

**FIGURE 4.7 – Evolution de la part des bénéficiaires d'un PTZ percevant les aides à l'accession**

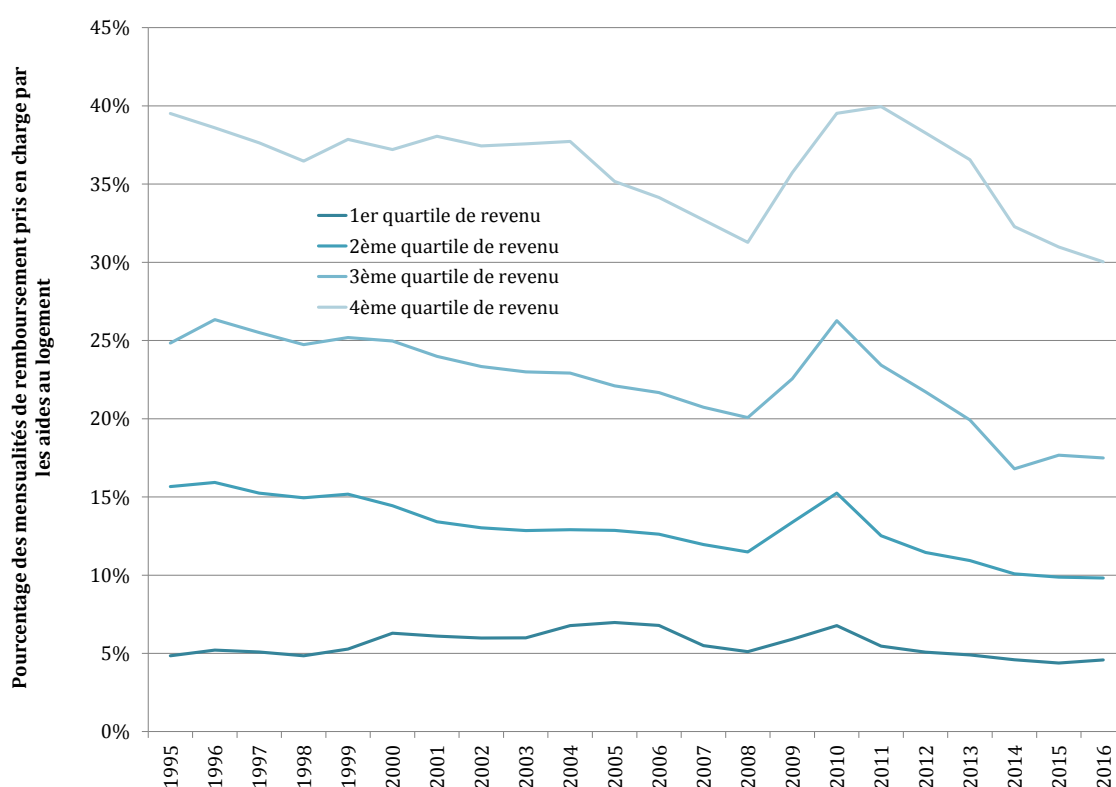


NOTE : Ce graphique présente l'évolution de la part des ménages bénéficiaires d'un PTZ percevant également les aides à l'accession.

LECTURE : En 2014, environ 29 % des ménages bénéficiant d'un PTZ perçoivent une aide à l'accession.

SOURCE : SGFGAS.

**FIGURE 4.8 – Evolution de la part des aides à l'accession sur le montant des mensualités de remboursement**



NOTE : Ce graphique présente l'évolution de la part des aides à l'accession sur le montant des mensualités de remboursement par quartile de revenus des bénéficiaires des aides à l'accession.

LECTURE : En 2014, les aides à l'accession représentaient environ 20 % des mensualités de remboursement pour les ménages du premier quartile bénéficiant de ces aides.

SOURCE : SGFGAS.

## 4.2 Estimation par la méthode des moindres carrés

Comme le montrent les graphiques 4.1 et 4.3 présentés précédemment, le nombre de PTZ octroyés ainsi que les montants accordés fluctuent et connaissent un pic entre 2011 et 2012 pour diminuer à partir de 2013. Ces évolutions suggèrent que les montants accordés et la demande de prêts, appréhendée ici par le nombre de PTZ accordés, sont susceptibles d'être corrélés. Le fait que ces deux variables soient corrélées ne nous permet néanmoins pas de conclure qu'une hausse des montants de PTZ *cause* nécessairement une hausse du nombre de prêts accordés. Tout l'enjeu de l'analyse menée dans cette partie et la suivante est d'essayer d'identifier l'effet des montants de PTZ ou des changements des conditions d'octroi du PTZ sur le nombre de prêts accordés. Nous regardons par ailleurs l'effet sur les caractéristiques du bien acquis ainsi que sur le taux d'effort des ménages bénéficiaires, sans pour autant pouvoir conclure à un effet causal.

### 4.2.1 Effet sur le nombre de prêts à taux zéro

Sur la période 1995-2016, les résultats de la simple régression du nombre de PTZ par mois et par commune sur le montant du PTZ sans contrôler pour d'autres caractéristiques donnent une élasticité négative et significative de 0,8. Cette estimation sert de point de départ à l'analyse, mais il est bien évidemment nécessaire de raisonner toutes choses égales par ailleurs, puisque tout un ensemble de caractéristiques, une fois prises en compte dans l'estimation, peut sensiblement changer les résultats. Ainsi, lorsque l'on ajoute un par un les contrôles présentés ci-dessus, l'élasticité devient progressivement positive bien qu'elle reste d'une ampleur très modérée (0,03 ; tableau 4.2). Le simple fait de contrôler par des effets fixes temporels, qui permettent de neutraliser en partie les changements législatifs et les évolutions conjoncturelles, rend l'élasticité positive. Les caractéristiques de l'emprunteur ainsi que les caractéristiques du prêt principal ne modifient qu'à la marge l'élasticité, tandis que les caractéristiques de l'opération contribuent à augmenter

cette dernière, qui reste néanmoins d'une ampleur très faible.

Ces élasticités calculées sur l'ensemble de la période 1995-2016 et sur la population totale sont en réalité des effets moyens qui peuvent masquer une forte hétérogénéité entre sous-groupes ou entre périodes. Par exemple, si l'élasticité est très fortement positive en zone A et très fortement négative en zone C, l'élasticité observée sur l'ensemble du territoire serait proche de zéro. Dans ce cas, conclure à un effet nul du montant du PTZ sur la demande de PTZ serait toutefois une conclusion erronée. C'est pourquoi nous conduisons une analyse sur différents sous-groupes, afin de vérifier que les effets observés sur la population totale ne recouvrent pas de situations hétérogènes. Nous présentons également les résultats de nos estimations uniquement sur l'année 2015, dernière année pour laquelle nous disposons d'une base complète.

**TABLEAU 4.2 – Effet du montant du PTZ sur le nombre de PTZ – Par zone et par type de ménage**

|                | Personne seule | Ménage de 2 personnes | Ménage de 3 personnes | Ménage de 4 personnes ou plus | Total   |
|----------------|----------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|---------|
| <b>Zone A</b>  | 0.12***        | 0.16***               | 0.10***               | 0.14***                       | 0.12*** |
| <b>Zone B1</b> | 0.12***        | 0.09                  | -0.02                 | -0.03                         | 0.11*** |
| <b>Zone B2</b> | 0.08***        | -0.57*                | -0.02                 | -0.03                         | 0.05*** |
| <b>Zone C</b>  | 0.11***        | 0.04                  | 0.10***               | 0.21***                       | 0.12*** |
| <b>Total</b>   | 0.03***        | -0.04***              | 0.05***               | 0.06***                       | 0.03*** |

NOTE : Ce tableau présente les résultats des estimations par la méthode des moindres carrés ordinaires de la corrélation entre le montant du PTZ et le nombre de PTZ souscrits par commune et par mois sur la période 1995-2016. Les étoiles sont reportées pour la significativité des coefficients : (\*) significatif à 10 % ; (\*\*) significatif à 5 % ; (\*\*\*) significatif à 1 %.

LECTURE : En zone A et pour une personne seule, une hausse de 1 % du montant de PTZ est associée à une hausse de 0,13 % du nombre de PTZ souscrits par commune et par mois. Sur l'ensemble de la population des personnes seules cette hausse est de seulement 0,03 %.

SOURCE : SGFGAS.

L'estimation des élasticités par zone géographique et par type de ménage révèle des disparités (tableau 4.2) : les élasticités oscillent entre 0,11 et 0,13 pour toutes les zones à l'exception de la zone B2, pour laquelle l'élasticité est relativement plus faible (0,05). En zone A, les élasticités sont plutôt homogènes selon le type de ménage, alors qu'en zone B1, ce sont surtout les personnes seules qui réagissent le plus fortement aux variations du montant du PTZ ainsi que les ménages nombreux

**TABLEAU 4.3 – Effet du montant du PTZ sur le nombre de PTZ en 2015 – Par zone et par type de ménage**

|                | Personne seule | Ménage de 2 personnes | Ménage de 3 personnes | Ménage de 4 personnes ou plus | Total    |
|----------------|----------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|
| <b>Zone A</b>  | -0.18***       | -0.19*                | -0.03                 | 0.01                          | -0.16*** |
| <b>Zone B1</b> | 0.03           | -0.13                 | -0.12                 | -0.13                         | 0.01     |
| <b>Zone B2</b> | -0.02          | 0.11                  | 0.38                  | 1.91                          | -0.04    |
| <b>Zone C</b>  | 0.06           | 1.01                  | -0.56                 | -0.07                         | 0.05     |
| <b>Total</b>   | -0.05***       | -0.10                 | -0.07                 | 0.04                          | -0.06*** |

NOTE : Ce tableau présente les résultats des estimations par la méthode des moindres carrés ordinaires de la corrélation entre le montant du PTZ et le nombre de PTZ souscrits par commune en 2015. Les étoiles sont reportées pour la significativité des coefficients : (\*) significatif à 10 % ; (\*\*) significatif à 5 % ; (\*\*\*) significatif à 1 %.

LECTURE : En zone A et pour une personne seule, une hausse de 1 % du montant de PTZ est associée à une baisse de 0,18 % du nombre de PTZ souscrits par commune et par mois. Sur l'ensemble de la population des personnes seules cette baisse est de 0,06 %.

SOURCE : SGFGAS.

pour la zone C. Les élasticités calculées sur l'ensemble de la période peuvent être tirées vers le haut par des années où les conditions d'octroi étaient particulièrement généreuses, comme c'était le cas en 2011 par exemple. En se concentrant sur la seule année 2015, dernière année pour laquelle nous avons une base complète de données, les estimations changent sensiblement : la faible élasticité négative observée sur l'ensemble de l'échantillon (-0,06) semble être principalement tirée par les personnes seules résidant en zone A, pour lesquelles une augmentation de 1 % du montant de PTZ est associée à une baisse de 0,18 % du nombre de PTZ accordés.

Enfin, si l'on refait ces mêmes estimations en s'intéressant aux élasticités par quartile de revenu net total du ménage, on remarque que ce sont les ménages du premier quartile qui ont l'élasticité la plus élevée (0,05 contre -0,19 pour le quatrième quartile). Bien que significative, cette dernière reste cependant très faible.

Nous regardons également l'effet du montant de la subvention ou du crédit d'impôt accordés aux banques par l'État pour la compensation de leurs pertes d'intérêt sur le nombre de PTZ. En effet, cette subvention agit comme un moyen d'inciter les banques à octroyer plus de prêts, et on peut s'attendre à une relation positive entre son montant et le nombre de PTZ accordés. La corrélation entre ces deux variables sur l'ensemble de la période 1995-2016 est légèrement positive : une augmentation

de 1 % du montant de subvention est associé à une hausse de 1,5 % du nombre de PTZ, mais devient légèrement négative lorsque l'on restreint notre fenêtre temporelle à la période après 2011. Alors que l'on pourrait penser qu'en-dessous d'un certain montant de subvention l'effet sur le nombre de PTZ est nul, puis augmente progressivement au-dessus de ce seuil, les estimations menées par déciles de montant de subvention ne font ressortir aucune tendance significative.

## 4.2.2 Effet sur la qualité du bien acquis et sur le taux d'effort

Nous nous intéressons ensuite à l'effet d'une hausse du montant de PTZ sur la surface habitable du bien acquis (tableau 4.4). Sur l'ensemble de l'échantillon, le coefficient est légèrement négatif et significatif (-0,1), suggérant qu'une hausse de 1 % du montant de l'aide est associée à une baisse de 0,1 % de la superficie du bien acquis. L'estimation de ces régressions par zone et par type de ménage montre que l'effet est légèrement positif pour les personnes seules de zone A (0,05), contrairement aux personnes seules en zone B2 pour qui nous estimons une élasticité négative de -0,42.

**TABLEAU 4.4 – Effet du montant du PTZ sur la superficie des biens acquis – Par zone et par type de ménage**

|                | Personne seule | Ménage de 2 personnes | Ménage de 3 personnes | Ménage de 4 personnes ou plus | Total    |
|----------------|----------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|
| <b>Zone A</b>  | 0.05***        | -0.06***              | -0.09***              | -0.09***                      | -0.01**  |
| <b>Zone B1</b> | -0.18***       | -0.31***              | -0.20***              | -0.21***                      | -0.25*** |
| <b>Zone B2</b> | -0.42***       | -0.30**               | -0.13*                | -0.02                         | -0.42*** |
| <b>Zone C</b>  | 0.02**         | -0.06                 | -0.08***              | -0.06***                      | -0.02**  |
| <b>Total</b>   | -0.04***       | -0.07***              | -0.08***              | -0.08***                      | -0.10*** |

NOTE : Ce tableau présente les résultats des estimations par la méthode des moindres carrés ordinaires de la corrélation entre le montant du PTZ et la superficie des biens acquis sur la période 1995-2016. Les étoiles sont reportées pour la significativité des coefficients : (\*) significatif à 10 % ; (\*\*) significatif à 5 % ; (\*\*\*) significatif à 1 %.

LECTURE : En zone A et pour une personne seule, une hausse de 1 % du montant de PTZ est associée à une hausse de 0,05 % de la superficie du bien acquis en mètres carrés. Sur l'ensemble de la population des personnes seules on estime une baisse de -0,05 %.

SOURCE : SGFGAS.

Nous étudions également l'effet du montant du PTZ sur le taux d'effort des ménages, net des APL accession (tableau 4.5). Le taux d'effort représente la part

de la dépense de logement dans le total du revenu du ménage. Nous ne prenons en compte ici que la mensualité de remboursement nette des APL accession, sans considérer les charges liées à la dépense de logement (gaz et électricité, charges d'immeubles, taxe foncière et taxe d'habitation). Nos estimations suggèrent qu'une hausse de 1 % du montant du PTZ accordé est associée à une hausse du taux d'effort de 0,13 %. Cette élasticité est positive quel que soit le sous-groupe étudié.

Les résultats de ces régressions linéaires servent de point de départ à l'analyse, mais comme nous l'avons souligné dans le chapitre 3, ils sont susceptibles d'être biaisés car obtenus à partir de données concernant uniquement les bénéficiaires des prêts aidés. De plus, ils ne doivent être interprétés que comme des corrélations. La partie suivante exploite la redéfinition des zones introduite en 2014 pour tenter d'aller plus loin dans l'analyse causale.

**TABLEAU 4.5 – Effet du montant du PTZ sur le taux d'effort net – Par zone et par type de ménage**

|                | Personne seule | Ménage de 2 personnes | Ménage de 3 personnes | Ménage de 4 personnes ou plus | Total   |
|----------------|----------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|---------|
| <b>Zone A</b>  | 0.17***        | 0.24***               | 0.14***               | 0.15***                       | 0.14*** |
| <b>Zone B1</b> | 0.17***        | 0.30***               | 0.22***               | 0.28***                       | 0.15*** |
| <b>Zone B2</b> | 0.12***        | 0.01                  | 0.04                  | 0.34***                       | 0.09*** |
| <b>Zone C</b>  | 0.26***        | 0.35***               | 0.28***               | 0.27***                       | 0.20*** |
| <b>Total</b>   | 0.16***        | 0.18***               | 0.10***               | 0.09***                       | 0.13*** |

NOTE : Ce tableau présente les résultats des estimations par la méthode des moindres carrés ordinaires de la corrélation entre le montant du PTZ et le taux d'effort des ménages net des APL, sur la période 1995-2016. Les étoiles sont reportées pour la significativité des coefficients : (\*) significatif à 10 % ; (\*\*) significatif à 5 % ; (\*\*\*) significatif à 1 %.

LECTURE : En zone A et pour une personne seule, une hausse de 1 % du montant de PTZ est associée à une hausse de 0,17 % du taux d'effort net. Sur l'ensemble de la population des personnes seules cette hausse est de 0,16 %.

SOURCE : SGFGAS.



## **4.3 Estimation par l'exploitation de la redéfinition des zones de 2014**

Dans cette partie, nous décrivons les changements législatifs intervenus dans le cadre du dispositif Pinel, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2014, avant de présenter les résultats de l'analyse en double différences dont la méthodologie a été exposé précédemment, dans le chapitre 3.

### **4.3.1 Les changements intervenus au 1<sup>er</sup> octobre 2014**

#### **La redéfinition des zones**

Dès 2003, un zonage du territoire a été créé dans le cadre du dispositif d'investissement locatif De Robien. Ce zonage a pour objectif de tenir compte de la tension du marché de l'immobilier au niveau local. Depuis sa mise en place, la définition des zones a changé plusieurs fois, en 2006 et en 2009. Afin de relancer la construction de logements et de favoriser l'accession à la propriété, il a été à nouveau modifié le 1<sup>er</sup> octobre 2014 dans le cadre du dispositif Pinel. Le nouveau zonage devait mieux refléter la tension du marché immobilier local de chacun des territoires. Certaines communes ont été reclassées alors que d'autres ont été déclassées. Ainsi, 1 187 communes ont été reclassées dans une zone considérée comme plus tendue alors que 679 communes ont été déclassées dans une zone moins tendue.

Parmi les communes reclassées, on s'intéresse au type de reclassement qui a été opéré. Le tableau 4.6 présente le nombre de communes concernées par type de reclassement opéré, défini à partir de la zone avant et après la redéfinition intervenue en 2014. On constate que 467 communes sont passées de la zone C à la zone B2, ce qui représente près de 40 % de l'ensemble des communes qui ont été reclassées lors de la redéfinition des zones intervenue en octobre 2014.

#### **La modification des conditions de ressources**

Cette redéfinition des zones s'est accompagnée d'une modification des conditions de ressources définissant l'éligibilité au PTZ dans les zones B2 et C (tableau

**TABLEAU 4.6 – Redéfinition du zonage géographique du 1<sup>er</sup> octobre 2014**

| Zone avant le changement | Zone après le changement | Nombre de communes concernées | En pourcentage |
|--------------------------|--------------------------|-------------------------------|----------------|
| A                        | Abis                     | 8                             | 0,67           |
| B1                       | A                        | 162                           | 13,65          |
| B2                       | A                        | 25                            | 2,11           |
| B2                       | B1                       | 359                           | 30,24          |
| C                        | B2                       | 467                           | 39,34          |
| C                        | B1                       | 166                           | 13,98          |

LECTURE : 162 communes sont passées de la zone B1 à la zone A lors de la redéfinition des zones.

NOTE : Ce tableau présente les modifications introduites par le décret entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2014.

SOURCE : DHUP.

4.7). Au sein de ces deux zones, les plafonds ont effectivement été relevés, ce qui a pour conséquence de rendre un plus grand nombre de ménages éligibles. Les plafonds des zones A et B1 sont, quant à eux, restés inchangés.

**TABLEAU 4.7 – Changement des plafonds de ressources en zone B2 et C au 1<sup>er</sup> octobre 2014**

| Nombre de personnes | Plafonds de ressources avant le 1 <sup>er</sup> octobre 2014 |        | Plafonds de ressources après le 1 <sup>er</sup> octobre 2014 |        |
|---------------------|--|--------|--|--------|
|                     | Zone B2  | Zone C | Zone B2  | Zone C |
| 1                   | 22 000   | 18 500 | 24 000   | 22 000 |
| 2                   | 28 000   | 25 900 | 33 600   | 30 800 |
| 3                   | 34 000   | 31 450 | 40 800   | 37 400 |
| 4                   | 40 000   | 37 000 | 48 000   | 44 000 |
| 5                   | 46 000   | 42 550 | 55 200   | 50 600 |
| 6                   | 52 000   | 48 100 | 62 400   | 57 200 |
| 7                   | 58 000   | 53 650 | 69 600   | 63 800 |
| 8 et plus           | 64 000   | 59 200 | 76 800   | 70 400 |

LECTURE : Avant le 1<sup>er</sup> octobre 2014, le plafond de ressources pour pouvoir bénéficier d'un PTZ pour une personne seule est de 22 000 euros en zone B2.

NOTE : Ce tableau présente les plafonds de ressources avant et après le changement intervenu le 1<sup>er</sup> octobre 2014 pour les zones B2 et C.

### La modification des plafonds du coût de l'opération

Les plafonds du coût de l'opération sur lequel est calculé le montant du PTZ dont peuvent bénéficier les ménages emprunteurs ont également été modifiés pour l'ensemble des zones. Si ces plafonds ont évolué à l'avantage des zones B1, B2 et

C, en revanche, la zone A est perdante (tableau 4.8). En effet, pour cette dernière, les plafonds ont été abaissés. Le plafond du coût de l'opération pour une personne seule est passé de 156 000 à 150 000.

**TABLEAU 4.8 – Changement des plafonds du coût de l'opération au 1<sup>er</sup> octobre 2014**

| Nombre de personnes | Zone A  |         | Zone B1 |         | Zone B2 |         | Zone C  |         |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                     | Avant   | Après   | Avant   | Après   | Avant   | Après   | Avant   | Après   |
| 1                   | 156 000 | 150 000 | 117 000 | 135 000 | 86 000  | 110 000 | 79 000  | 100 000 |
| 2                   | 218 000 | 210 000 | 164 000 | 189 000 | 120 000 | 154 000 | 111 000 | 140 000 |
| 3                   | 265 000 | 255 000 | 199 000 | 230 000 | 146 000 | 187 000 | 134 000 | 170 000 |
| 4                   | 312 000 | 300 000 | 234 000 | 270 000 | 172 000 | 220 000 | 158 000 | 200 000 |
| 5 et plus           | 359 000 | 345 000 | 269 000 | 311 000 | 198 000 | 253 000 | 182 000 | 230 000 |

LECTURE : Avant le 1<sup>er</sup> octobre 2014, le plafond d'opération sur lequel est calculé le PTZ pour une personne seule est de 156 000 euros en zone A. Il est de 150 000 euros après la redéfinition des zones.

NOTE : Pour l'ensemble des zones, ce tableau présente les plafonds du coût de l'opération sur lesquels sont calculés les montants de PTZ avant et après le changement intervenu le 1<sup>er</sup> octobre 2014.

### Le pourcentage de l'opération financé par un PTZ

Enfin, le montant du prêt à taux zéro correspond à un pourcentage du coût de l'opération dans la limite d'un plafond présenté dans le tableau 4.8. Ce pourcentage a également été modifié au 1<sup>er</sup> octobre 2014 pour la zone A et est resté, en revanche, inchangé pour les autres zones. Les ménages bénéficiant d'un PTZ en zone A voient ce pourcentage passer de 33 % à 26 % du coût de l'opération dans la limite d'un plafond qui a lui-même été abaissé. Le pourcentage de la zone A est identique à celui de la zone B1.

Si le reclassement de certaines villes en zone A conduit à rendre un plus grand nombre de ménages éligibles au PTZ par le biais du barème concernant les conditions de ressources, en revanche, les montants accordés au titre du PTZ devraient être moins importants dans cette zone du fait de la baisse des taux et des plafonds du coût de l'opération. Ces changements de barèmes, concernant la zone A, ont permis de limiter les conséquences en termes budgétaires de cette redéfinition des zones. En effet, la ligne budgétaire consacrée au crédit d'impôt d'une avance remboursable ne portant pas intérêt pour le PTZ précise que le montant est de 1 180

millions d'euros en 2014 et de 1 175 millions d'euros en 2015 d'après les documents budgétaires annexés au Projet de loi de finances pour 2015.

### **4.3.2 Validation de la méthode et résultats de l'estimation par la méthode de double différences**

Le changement de législation que nous venons de décrire crée une variation exogène du montant accordé au titre du PTZ et nous permet d'isoler l'effet de cette variable sur le nombre de prêts souscrits, sur la qualité des bien acquis ainsi que sur le taux d'effort des ménages. Nous décrivons ci-dessous dans quelle mesure et sous quelles hypothèses la méthode de double différences nous permet d'exploiter cette variation exogène pour identifier un effet causal. Une fois notre méthode validée, nous revenons sur les autres choix méthodologiques retenus pour nos estimations, concernant notamment la fenêtre temporelle choisie et la constitution de notre échantillon d'analyse. Nous présentons nos résultats dans une dernière sous-partie.

#### **Constitution du groupe de contrôle et validation de l'hypothèse d'évolution parallèle**

La première étape du travail consiste à trouver un groupe de communes suffisamment proche des communes reclassées du point de vue des caractéristiques socio-démographiques. En effet, les quelques 35 000 communes non concernées par la redéfinition des zones ne peuvent pas toutes faire partie du groupe témoin puisqu'elles sont beaucoup trop hétérogènes et peu comparables au groupe de communes ayant été reclassées comme le montre le tableau 4.9. Par exemple, Paris, appartenant initialement au groupe témoin, n'a pas d'équivalent au sein des communes reclassées. L'inclure dans l'échantillon conduirait nécessairement à biaiser nos estimations. En 2012<sup>2</sup>, à l'exception de la part moyenne de nouvelles entreprises créées, la majorité des caractéristiques socio-démographiques présentées dans le tableau sont significativement différentes entre les deux groupes, avec des écarts parfois considérables. Les communes reclassées ont tendance à avoir une po-

---

2. Nous comparons les deux groupes de communes à partir de leurs caractéristiques de 2012, dernière année pour laquelle la majorité des indicateurs socio-démographiques est disponible.

pulation et une proportion de jeunes plus importantes, sont plus riches et semblent plus dynamiques économiquement puisque le nombre d'entreprises y est près de quatre fois plus élevé.

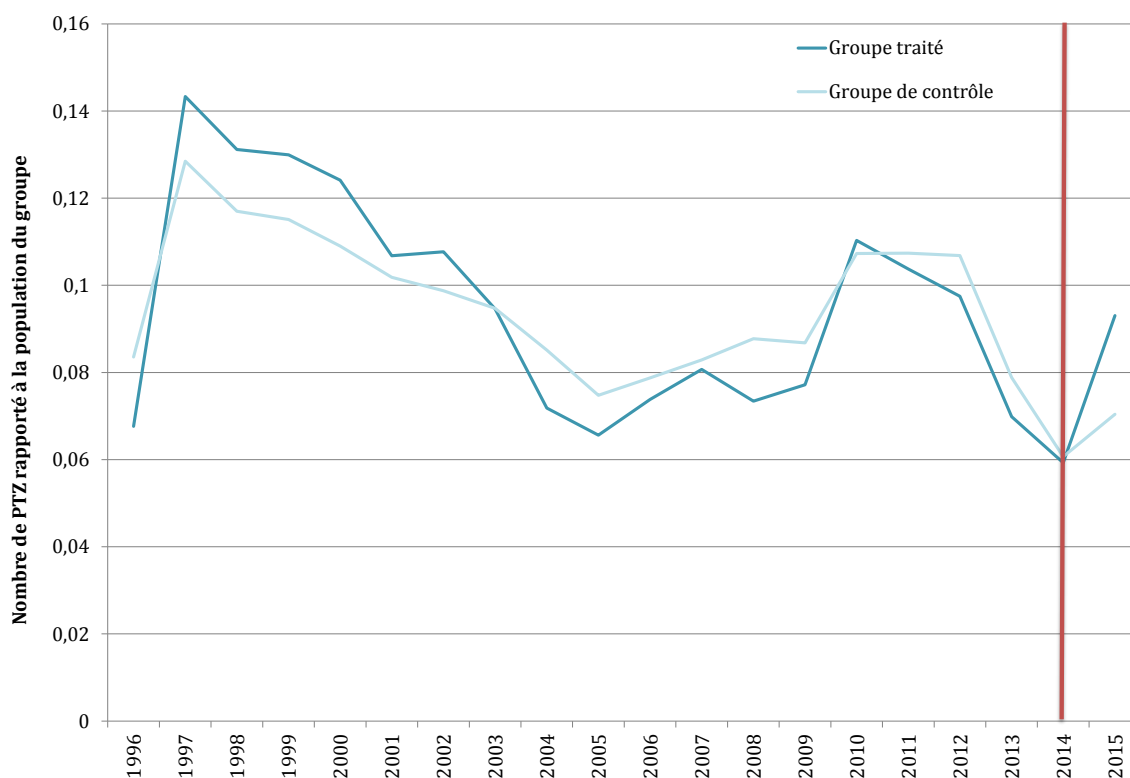
Pour s'assurer d'une meilleure comparabilité entre les groupes, nous mettons en œuvre une technique d'appariement sur ces caractéristiques (*matching*). Cette méthode consiste à appairer chacune des communes reclassées à une commune n'ayant pas changé de zone qui lui est la plus semblable. Plus précisément, nous calculons pour chaque commune sa probabilité d'être reclassée au vu de ces caractéristiques socio-démographiques. Cette probabilité, ou score de propension, permet de résumer toutes les caractéristiques en un seul indicateur. Chaque commune reclassée est ensuite appariée avec la commune non reclassée ayant le score le plus proche, ce qui nous permet d'obtenir un échantillon certes plus restreint, mais qui nous assure une meilleure comparabilité des deux groupes, condition nécessaire pour pouvoir appliquer la méthode de différence de différences.

Le tableau 4.10 reporte les comparaisons de moyennes entre les groupes traité et témoin, en restreignant le groupe des communes témoins à celles ayant été sélectionnées par la procédure d'appariement décrite ci-dessus. Les différences sont quasiment toutes non significatives et, lorsqu'elles persistent comme pour la population moyenne ou le nombre d'entreprises, sont moins importantes. Les différences qui demeurent ne sont toutefois pas surprenantes. En effet, les communes qui ont été reclassées à la suite de la redéfinition des zones intervenue le 1<sup>er</sup> octobre sont précisément celles dont le marché du logement était le plus tendu, conséquence d'un dynamisme démographique et économique. Bien que le reclassement de certaines communes soit endogène dans le sens où il est déterminée par les variables incluses dans nos estimations, nous considérons que la date d'effet de ce changement législatif est aléatoire et par conséquent exogène, et que les caractéristiques des communes restent largement identiques si l'on se restreint à une petite fenêtre temporelle autour de cette date. Nous arguons donc que dans une fenêtre temporelle relativement restreinte autour de la redéfinition des zones, le changement législatif peut être considéré comme un choc exogène.

Sur l'échantillon des communes sélectionnées par la procédure d'appariement,

nous validons l'hypothèse de tendance parallèle. Les figures 4.9 et 4.10 présentent ainsi l'évolution du nombre de PTZ accordés dans chacun des groupes et rapportés à la population par année depuis 1996 puis par mois entre janvier 2014 et février 2016. La figure 4.9 montre que les communes des deux groupes ont connu une évolution relativement similaire du nombre de PTZ octroyés et l'on remarque une nette augmentation du nombre de PTZ dans les communes ayant été reclassées après 2014.

**FIGURE 4.9 – Nombre de prêts à taux zéro par habitant et par an depuis 1996**



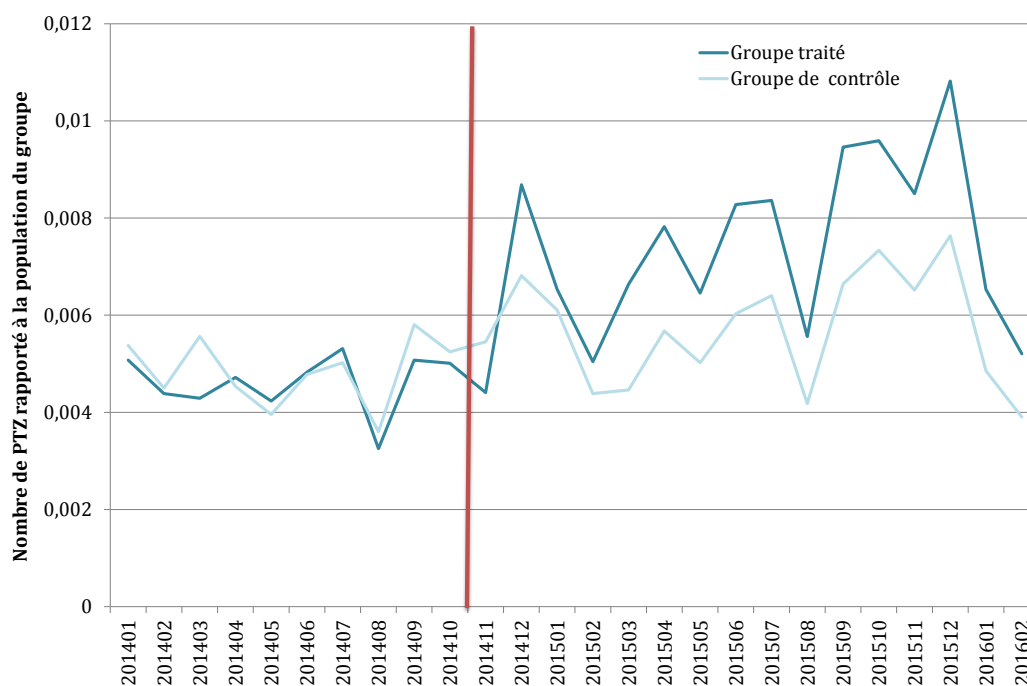
NOTE : Ce graphique représente le nombre de PTZ accordés par habitant dans le groupe traité et dans le groupe contrôle rapporté à la population de chacun des groupes entre 1996 et 2015.

LECTURE : En 1997, le taux de PTZ était de 0,13 par habitant dans le groupe de contrôle.

SOURCE : SGFGAS.

En resserrant la fenêtre temporelle sur les trois dernières années de notre échantillon, la figure 4.10 témoigne d'une évolution semblable du nombre de prêts octroyés dans les deux groupes avant le changement législatif, venant ainsi valider

FIGURE 4.10 – Nombre de prêts à taux zéro par habitant et par mois depuis 2014



NOTE : Ce graphique représente le nombre de PTZ par habitant accordés dans le groupe traité et dans le groupe contrôle par mois, rapporté à la population de chacun des groupes entre janvier 2014 et février 2016.

LECTURE : En février 2014, le taux de PTZ était de 0,006 par habitant dans le groupe de contrôle.

SOURCE : SGFGAS.

l'hypothèse de tendances parallèles. Elle révèle également une hausse importante du nombre de PTZ accordés dans les communes ayant été reclassées.

**TABLEAU 4.9 – Comparaison des caractéristiques socio-démographiques de l'ensemble des communes reclassées et non reclassées**

|                                      | Moyenne des communes non reclassées | Moyenne des communes reclassées | Différence  | P-value | Observations |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------|---------|--------------|
| Population en 2012                   | 2 615,30                            | 10 151,95                       | 7 536,65*** | 0,00    | 17 491       |
| Âge moyen de l'emprunteur            | 37,10                               | 38,12                           | 1,02***     | 0,00    | 17 505       |
| Part de 15-39 ans dans la population | 27,43                               | 29,12                           | 1,68***     | 0,00    | 17 491       |
| Part d'actifs occupés                | 43,46                               | 43,17                           | -0,29*      | 0,10    | 17 491       |
| Part d'actifs à temps partiel        | 17,69                               | 17,36                           | -0,32**     | 0,01    | 17 491       |
| Revenu disponible médian par UC      | 20 003,59                           | 21 152,41                       | 1 148,82*** | 0,00    | 17 233       |
| Nombre de PTZ par commune            | 4,18                                | 10,76                           | 6,58***     | 0,00    | 17 505       |
| Nombre d'entreprises en 2012         | 148,90                              | 608,31                          | 459,41***   | 0,00    | 17 491       |
| Part de nouvelles entreprises        | 17,15                               | 16,92                           | -0,23       | 0,64    | 17 450       |
| Taux de propriétaires                | 63,37                               | 59,61                           | -3,76***    | 0,00    | 17 491       |

NOTE : Ce tableau présente les résultats des tests de comparaison de moyennes entre les communes reclassées et les communes n'ayant pas changé de zone. Les étoiles sont reportées pour la significativité des différences : (\*) significative à 10 % ; (\*\*) significative à 5 % ; (\*\*\*) significative à 1 %.

LECTURE : En 2012, les communes reclassées ont un taux de propriétaires de 59,61 % contre 63,37 % pour les communes du groupe témoin. Cette différence est significative.

SOURCE : Insee, DHUP, SGFGAS.

**TABLEAU 4.10 – Comparaison des caractéristiques socio-démographiques des communes reclassées et non reclassées sélectionnées par la procédure d'appariement**

|                                       | Moyenne des communes non reclassées | Moyenne des communes reclassées | Différence  | P-value | Observations |
|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------|---------|--------------|
| Population en 2012                    | 5 127,66                            | 8 558,71                        | 3 431,04*** | 0,00    | 1 776        |
| Âge moyen de l'emprunteur             | 38,45                               | 38,12                           | -0,33       | 0,20    | 1 776        |
| Part des 15-39 ans dans la population | 28,69                               | 29,07                           | 0,38        | 0,12    | 1 776        |
| Part d'actifs occupés                 | 43,28                               | 43,17                           | -0,11       | 0,66    | 1 776        |
| Part d'actifs à temps partiel         | 17,10                               | 17,37                           | 0,27*       | 0,06    | 1 776        |
| Revenu disponible médian par UC       | 21 356,91                           | 21 146,79                       | -210,11     | 0,14    | 1 776        |
| Nombre de PTZ par commune             | 7,08                                | 9,38                            | 2,30***     | 0,00    | 1 776        |
| Nombre d'entreprises en 2012          | 287,21                              | 490,19                          | 202,98***   | 0,00    | 1 776        |
| Part de nouvelles entreprises         | 17,52                               | 16,92                           | -0,60       | 0,18    | 1 776        |
| Taux de propriétaires                 | 60,54                               | 59,70                           | -0,84       | 0,26    | 1 776        |

NOTE : Ce tableau présente les résultats des tests de comparaison de moyennes entre les communes reclassées et les communes sélectionnées par la procédure d'appariement. Les étoiles sont reportées pour la significativité des différences : (\*) significative à 10 % ; (\*\*) significative à 5 % ; (\*\*\*) significative à 1 %.

LECTURE : En 2012, les communes reclassées ont un taux de propriétaires de 59,7 % contre 60,54 % pour les communes du groupe témoin et cette différence n'est plus significative.

SOURCE : Insee, DHUP, SGFGAS.



### 4.3.3 Résultats des estimations par la méthode de double différences

Nous présentons, dans cette sous-partie, les résultats de nos estimations en double différences concernant l'effet du reclassement sur le nombre de prêts à taux zéro accordés, puis sur la qualité du bien acquis et le taux d'effort des ménages bénéficiaires. Enfin, nous rappelons que l'on se concentre ici uniquement sur les constructions neuves. Par ailleurs, ne sont considérées que les communes ayant été appariées avec des communes reclassées par la procédure décrite dans le chapitre 3.

#### Effet sur le nombre de prêts à taux zéro

Tout d'abord, on s'intéresse à l'effet de la redéfinition des zones sur le nombre de prêts à taux zéro octroyés par commune. Disposant d'une base de prêts, nous agrégeons le nombre de PTZ par commune et par trimestre<sup>3</sup>.

Le reclassement d'une commune dans une zone au sein de laquelle les plafonds de ressources sont plus élevés a pour conséquence d'augmenter mécaniquement le nombre de ménages éligibles. Cependant, un plus grand nombre de ménages éligibles ne se traduit pas nécessairement par une hausse du nombre de prêts à taux zéro octroyés. Pour cela, il faut encore que les ménages prennent la décision de recourir au dispositif.

Le tableau 4.11 reporte le résultat de l'estimation sur l'ensemble de l'échantillon. On constate un effet positif sur le nombre de prêts accordés dans les communes ayant été reclassées. En moyenne, la redéfinition des zones a conduit à une augmentation d'environ 1,37 PTZ par trimestre dans les communes ayant été reclassées. On rappelle que le nombre moyen de PTZ accordés en 2013 est de 3,5 dans les communes reclassées lors de la redéfinition des zones intervenue en 2014<sup>4</sup>. L'effet estimé représente une variation d'environ 60 % du nombre de PTZ accordés. Si

---

3. Nous faisons le choix d'agréger les prêts par trimestre, et non par mois. Cela permet de limiter les biais des estimations. En effet, le nombre de PTZ accordés par mois est nul dans beaucoup de communes, ce qui conduirait notre variable dépendante à prendre très fréquemment la valeur de zéro. Ceci aurait pour conséquence de biaiser nos estimations.

4. Cette moyenne inclut également les communes au sein desquelles aucun PTZ n'a été accordé.

**TABLEAU 4.11 – Effet de la redéfinition des zones sur le nombre de PTZ accordés**

| Effet de la redéfinition des zones |         |
|------------------------------------|---------|
| Ensemble du territoire             | 1,37*** |

NOTE : Ce tableau présente les résultats des estimations en double différences. L'ensemble des estimations est pondéré par le nombre d'habitants par commune en 2013. Les estimations sont réalisées sur une fenêtre temporelle d'un an. Les étoiles sont reportées pour la significativité des coefficients : (\*) significatif à 10 % ; (\*\*) significatif à 5 % ; (\*\*\*) significatif à 1 %.

LECTURE : La redéfinition des zones intervenue au 1<sup>er</sup> octobre 2014 conduit à une augmentation moyenne d'environ 1,37 PTZ par commune.

SOURCE : Insee, DHUP, SGFGAS.

cet effet ne permet pas de conclure quant à l'effet déclencheur du PTZ, ce résultat reste cependant important : une modification des conditions d'octroi et d'éligibilité au dispositif du prêt à taux zéro a un effet positif et significatif sur le recours. Par ailleurs, cet effet semble s'atténuer avec le temps. En effet, plus la période considérée est grande, plus l'ampleur de l'effet diminue.

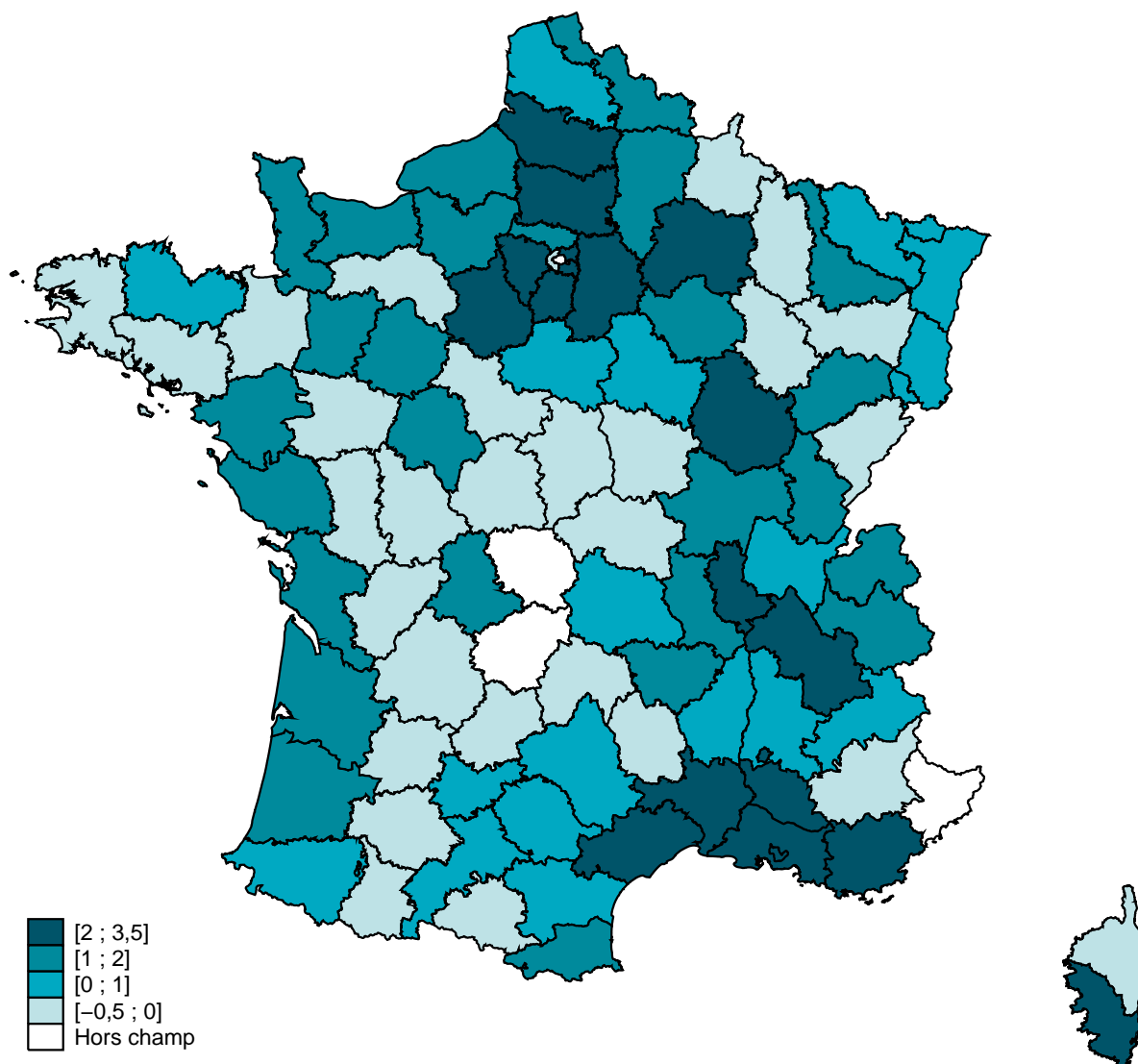
On cherche ensuite à analyser géographiquement ce résultat en représentant les effets de la redéfinition des zones par département (figure 4.11). On voit alors que l'effet est principalement tiré par quelques départements situés majoritairement en région parisienne ainsi que sur la côte méditerranéenne. L'effet estimé est également supérieur à l'effet moyen dans les départements du Rhône, de l'Isère et de la Côte d'Or.

### Effet sur le taux d'effort des ménages

Dans un second temps, on s'intéresse à l'effet de la redéfinition des zones sur le taux d'effort net des ménages bénéficiaires d'un PTZ, les propriétaires accédants étant ceux pour qui le taux d'effort est le plus élevé. Le taux d'effort est défini comme le rapport entre le montant des mensualités et le revenu mensuel du ménage. Nous considérons un taux d'effort net des APL accession.

Contrairement à précédemment, on estime l'effet sur cette variable à partir d'une base de prêts, ce qui signifie que nous n'agrégeons plus le nombre de prêts

FIGURE 4.11 – Effet de la redéfinition des zones sur le nombre de PTZ par département



NOTE : Cette carte présente l'effet de la redéfinition des zones du 1<sup>er</sup> octobre 2014 sur le nombre de PTZ accordés par département. Les départements en blanc sont ceux n'ayant aucune commune sélectionnée par la procédure d'appariement.

LECTURE : À la suite de la redéfinition des zones de 2014, le nombre de PTZ accordés en région parisienne est compris entre 2 et 3,5 prêts.

SOURCE : SGFGAS.

par commune et par trimestre dans ce cas. Les estimations sont toutes réalisées sur une fenêtre temporelle d'un an autour du changement législatif. Nous étudions également l'hétérogénéité de l'effet estimé par décile de revenu ainsi que par décile de montant de subvention. La redéfinition des zones et le reclassement de certaines

communes n'a eu aucun effet sur le taux d'effort des ménages. L'effet est toujours proche de 0 et rarement significatif, et ceci pour chacune des zones et chacun des déciles de revenu et de montant d'aide reçue<sup>5</sup>.

### Effet sur la qualité des biens acquis

Enfin, on s'intéresse à l'effet de la redéfinition des zones sur la qualité des biens acquis par les ménages bénéficiaires d'un PTZ. En effet, le PTZ peut permettre aux ménages d'acheter des biens d'une qualité meilleure, correspondant mieux à leurs besoins. Deux variables dont nous disposons permettent d'appréhender cet effet qualité : la surface du bien acquis ainsi que le nombre de pièces de ce dernier. On présente l'hétérogénéité des effets par zone dans le tableau 4.12.

**TABLEAU 4.12 – Effet de la redéfinition des zones sur la qualité des biens acquis**

|                             | Effet de la réforme<br>sur la taille des biens (en m <sup>2</sup> ) | Effet de la réforme<br>sur le nombre de pièces |
|-----------------------------|---|--|
| <b>Ensemble des ménages</b> | - 2***  | - 0,03   |
| <b>Zone A</b>               | 7,41***   | 0,31***  |
| <b>Zone B1</b>              | 0,02  | - 0,07   |
| <b>Zone B2</b>              | - 7,39**  | - 0,36***                                      |

NOTE : Ce tableau présente les résultats des estimations en double différence de l'effet de la redéfinition des zones sur la qualité du bien acquis sur l'ensemble du territoire puis par zone. Les étoiles sont reportées pour la significativité des coefficients : (\*) significatif à 10 % ; (\*\*) significatif à 5 % ; (\*\*\*) significatif à 1 %.

LECTURE : Sur l'ensemble du territoire, la redéfinition des zones intervenue au 1<sup>er</sup> octobre 2014 conduit à une diminution de 2 m<sup>2</sup> de la surface des biens acquis.

SOURCE : SGFGAS.

En ce qui concerne la superficie des biens acquis, l'effet moyen est négatif. L'effet sur le nombre de pièces est en moyenne nul sur l'ensemble du territoire. Ces deux résultats masquent cependant une très forte hétérogénéité selon les différentes zones du territoire. L'effet est fortement positif en zone A alors qu'il est négatif au sein des communes ayant été reclassées en zone B2 et dont le marché est le plus détendu. Le reclassement d'une commune en zone A permet de rendre des ménages, qui étaient auparavant exclus du dispositif par leurs ressources excédant

5. Les résultats étant nuls et non significatifs, nous ne reportons pas ici le tableau de résultats

les plafonds, éligibles au PTZ. Ces ménages, plutôt aisés, peuvent acquérir des biens de meilleure qualité et correspondant davantage à leurs besoins.

Les résultats négatifs observés en zone B2 concernant la qualité suggèrent que des conditions d'octroi du PTZ plus favorables conduisent à faciliter l'accès au marché du crédit pour les ménages les plus modestes. En venant compléter un apport personnel, le PTZ, dans ce cas, permet à des ménages modestes d'acquérir un bien immobilier. Cependant, les biens qu'ils peuvent acquérir sont en revanche, en moyenne, plus petits.

Ainsi, ces résultats concernant la qualité s'expliquent principalement par des modifications des conditions d'éligibilité au dispositif, causées par le reclassement de certaines communes. Ces changements, en particulier des plafonds de ressources, entraînés par le reclassement dans une zone considérée comme plus tendue, permettent à certains ménages d'accéder au marché du crédit et conduisent à l'exclusion d'autres.

# CHAPITRE 5

## COMMENT RÉFORMER LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'ACCESSION ?

Souhaitant encourager les ménages à devenir propriétaires de leur logement, les pouvoirs publics ont mis en place des dispositifs facilitant l'accèsion à la propriété. Le dernier chapitre de ce rapport vise tout d'abord à dresser un constat quant aux justifications économiques et à l'efficacité des dispositifs d'aide à l'accèsion, aussi bien à partir de la revue de littérature que de l'analyse quantitative des effets du prêt à taux zéro (partie 5.1). Dans un second temps, il s'agit de formuler des propositions de réforme des dispositifs d'aide à l'accèsion afin d'en améliorer l'efficacité (partie 5.2).

### 5.1 Éléments de constat

#### 5.1.1 Un objectif final dont les justifications économiques sont peu nombreuses

Les justifications du choix de politique publique consistant à vouloir augmenter le taux de propriétaires sont peu nombreuses dans la littérature économique. Ces dispositifs se justifient avant tout par leur capacité à permettre à certains ménages d'accéder au marché du crédit immobilier. En effet, par l'adoption de mesures de régulation bancaire, les ménages les plus modestes font face à des contraintes de li-

quidités, que peuvent lever partiellement les dispositifs d'aide à l'accession, comme les prêts aidés ou les prêts garantis par exemple.

Par ailleurs, des externalités positives semblent être liées au statut de propriétaire. Ainsi, la stabilité qu'offre la propriété permettrait une amélioration des performances scolaires des enfants et augmenterait le niveau de capital humain. Les dépenses publiques en faveur des dispositifs d'aide à l'accession constitueraient alors un investissement indirect en capital humain *via* l'accès à la propriété. Concernant le marché du travail et en particulier l'impact sur le chômage, aucun consensus n'émerge dans la littérature. Les études s'accordent à dire que le statut de propriétaire entraîne une plus faible mobilité. Au niveau agrégé, on peut mettre en évidence une corrélation positive entre le taux de propriétaire et le niveau de chômage mais les études microéconomiques peinent à confirmer ce lien.

### **5.1.2 Un effet démontré empiriquement sur le recours**

L'évaluation causale conduite dans ce rapport, si elle ne parvient pas à conclure quant à la capacité des dispositifs à atteindre les objectifs qui leur sont assignés, montre cependant qu'une modification des conditions d'octroi du PTZ a un effet sur le recours au dispositif. En exploitant la redéfinition des zones intervenue en 2014 comme une source de variation exogène, on conclut à un effet positif sur le nombre de prêts à taux zéro accordés. Ce dernier augmente dans les communes ayant été reclassées et bénéficiant de conditions d'octroi plus favorables, notamment en ce qui concerne les plafonds du coût de l'opération et de ressources.

Cependant, cette hausse constatée empiriquement, si elle constitue un effet de premier ordre, n'est peut-être que le résultat d'un effet d'aubaine ou de substitution avec d'autres modalités de financement, ou simplement le résultat d'une hausse des prix sur le marché de l'immobilier, ce que nous n'avons pu évaluer rigoureusement dans ce travail compte tenu des données disponibles. Par conséquent, d'autres évaluations sont aujourd'hui nécessaires afin de pouvoir appréhender l'effet déclencheur ainsi que les possibles effets pervers des dispositifs d'aide à l'accession. Seule une évaluation complète permettra de disposer d'éléments suffisants afin de conclure quant au maintien ou à la suppression des dispositifs d'aide à l'accession.

### 5.1.3 Les potentiels effets pervers des dispositifs d'aide à l'accession

Des évaluations conduites en France ont pu souligner les potentiels effets pervers des dispositifs d'aide à l'accession. Ces derniers souffriraient tout d'abord d'importants effets d'aubaine (Gobillon et Le Blanc, 2005), ce qui remettrait en cause l'utilité de cette dépense publique. En l'absence de ces dispositifs, les ménages auraient tout de même pris la décision de devenir propriétaires de leur logement. Certains travaux récents s'intéressent aux effets inflationnistes de ces dispositifs sur les prix des terrains à bâtir mais aussi de l'immobilier, suggérant une captation de l'aide par les constructeurs et les détenteurs de terrains constructibles. Si cet effet parvenait à être démontré de façon convaincante dans le cas français, il remettrait alors totalement en cause ce choix de politique publique.

Les possibles effets des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété sont résumés dans le tableau 5.1.

**TABLEAU 5.1 – Synthèse des arguments en faveur et contre les aides à l'accession**

| Effets positifs des aides à l'accession                | Effets négatifs des aides à l'accession           |
|--|---|
| Faciliter l'accès au crédit pour les ménages modestes  | Réduire la mobilité géographique                  |
| Favoriser l'épargne des ménages                        | Augmenter le taux de chômage                      |
| Soutenir l'emploi dans le secteur de la construction   | Souffrir d'effet d'aubaine important              |
| Favoriser l'investissement dans la vie locale          | Augmenter les prix de l'immobilier                |
| Permettre une amélioration de la qualité des logements | Limiter les capacités de rénovation (énergétique) |
| Contribuer à améliorer l'état de santé                 |   |
| Augmenter la probabilité d'être diplômé des enfants    |   |

NOTE : Ce tableau synthétise les différents arguments concernant les aides à l'accession.

Si les effets positifs liés au statut de propriétaire et aux dispositifs d'aide à l'accession sont plus nombreux que les effets négatifs, ils sont généralement d'une ampleur quantitativement faible et souvent indirects. C'est le cas par exemple de l'externalité du statut de propriétaire des parents sur la réussite scolaire des enfants. Les potentiels effets négatifs sont moins nombreux. En revanche, s'ils étaient démontrés de façon suffisamment convaincante, ils constitueraient de solides arguments en faveur de la suppression des dispositifs d'aide à l'accession.



## **5.2 Pistes de réforme des dispositifs d'aide à l'accession**

### **5.2.1 Faut-il supprimer les aides à l'accession ?**

La première question qu'il est légitime de se poser est celle de la suppression d'une partie ou de l'ensemble des dispositifs d'aide à l'accession.

#### **La suppression de l'ensemble des dispositifs d'aide à l'accession**

Aujourd'hui, parce que le marché bancaire n'est pas parfait, ces dispositifs permettent aux ménages les plus modestes faisant face à des contraintes de liquidité de pouvoir accéder au marché du crédit immobilier et de devenir propriétaires. En venant compléter un apport personnel parfois limité, ces dispositifs permettent à certains ménages modestes d'acquérir un bien immobilier. Les aides au logement « accession » constituent, quant à elles, un soutien apporté aux ménages les plus modestes les aidant à faire face aux mensualités de remboursement d'emprunt, à diminuer leur taux d'effort et à limiter le risque de défaut. Si les externalités positives de ces dispositifs sont d'une ampleur quantitativement faible, il n'existe pas à l'heure actuelle de consensus concernant leurs possibles effets négatifs, en particulier sur le marché du travail.

En revanche, si des effets pervers de ces dispositifs, tels qu'un renchérissement des prix des terrains, des coûts de construction et du bâti, venaient à être démontrés, cela constituerait un solide argument en faveur de la suppression totale de l'ensemble de ces aides. En effet, cela signifierait que la dépense publique dont l'objectif premier est d'aider les ménages à devenir propriétaires est en réalité capturée par les constructeurs et les détenteurs de terrains. Ces dispositifs ne répondraient alors pas à l'objectif qui leur est assigné et ne profiteraient pas au public ciblé. C'est pourquoi il existe aujourd'hui un besoin urgent d'évaluation, en particulier sur le possible effet inflationniste des aides à l'accession. Les récents travaux de Beaubrun-Diant et Maury (2014) et Labonne et Welter-Nicol (2015) pourraient permettre d'apporter des éléments de réponse à cette question.

## La suppression de certains dispositifs

Au-delà de la suppression totale des aides à l'accession, se pose la question de la suppression de certains de ces dispositifs. Aujourd'hui, les dispositifs d'aide à l'accession assurent deux fonctions distinctes. D'une part, ils permettent de pallier une défaillance de marché entraînant un accès limité au marché du crédit pour les ménages modestes. D'autre part, ils assurent également une fonction de redistribution, notamment par les aides au logement « accession », ciblées sur les ménages les plus modestes.

Le contexte budgétaire contraint imposant de réaliser des économies en dépense, le budget consacré aux aides au logement « accession » a connu une diminution progressive. D'environ 460 millions d'euros au début des années 2000, ce budget est passé à 160 millions d'euros en 2014. Or, ces aides permettent de soutenir les ménages dans le remboursement de leurs mensualités, de réduire leur taux d'effort et de limiter le risque de défaut. Il semble que ce choix de la part des pouvoirs publics de vouloir supprimer ce dispositif pour les ménages les plus modestes tout en leur facilitant l'accès au crédit *via* des prêts aidés n'est pas pertinent et contribue à augmenter le risque de défaut de paiement et d'instabilité financière. Par ailleurs, ces aides ont l'avantage de rendre neutres les prestations sociales selon le statut d'occupation puisque les propriétaires accédants, tout comme les locataires, peuvent en bénéficier. Les aides au logement « accession », si elles étaient fusionnées avec d'autres minima sociaux comme le proposait l'IPP dans son rapport sur les aides au logement (Bozio et al., 2015), pourraient constituer un instrument efficace de redistribution permettant de lutter contre la pauvreté.

Si l'objectif est de réaliser des économies, il serait alors plus pertinent de supprimer les prêts aidés. Ces derniers ont été mis en place par les pouvoirs publics afin de pallier une défaillance de marché créée par l'instauration d'instruments de régulation prudentielle, ciblant spécifiquement le marché du crédit immobilier et imposant des contraintes concernant les conditions d'octroi de crédit. Les prêts aidés pourraient être supprimés si les conditions d'accès au crédit étaient assouplies. Cet assouplissement devrait néanmoins permettre de conserver un niveau de régulation suffisant pour assurer la stabilité financière.

## **5.2.2 Comment est-il possible d'améliorer l'efficacité des dispositifs d'aide à l'accession ?**

Dans un second temps, après avoir abordé la question de la suppression des dispositifs, se pose celle de leur amélioration. En effet, sans supprimer les aides à l'accession, il est aujourd'hui possible d'en améliorer l'efficacité en recentrant ces dernières sur les zones dynamiques économiquement et en prenant en compte les spécificités locales.

### **Coordonner les politiques du logement avec les politiques de l'emploi**

À partir de corrélations établies entre taux de propriétaires et taux de chômage dans les différents pays de l'OCDE, Oswald (1999) conclut que la hausse du taux de propriétaires est directement responsable des taux de chômage élevés des pays développés. S'ils ne parviennent pas à démontrer une relation causale entre statut d'emploi et statut d'occupation, les travaux menés sur ce sujet ont cependant pu souligner le lien qu'il existe entre le marché du logement et le marché du travail.

Inciter les ménages à devenir propriétaires et les rendre ainsi moins mobiles dans des zones où le marché du travail est peu dynamique risque de conduire à augmenter le taux de chômage. Par ailleurs, les travaux de Munch et al. (2006) concluent, quant à eux, à un effet positif du statut de propriétaire sur la probabilité de trouver un emploi sur le marché du travail local. La décision d'augmenter le taux de propriétaires ne peut être prise que lorsque le marché du travail est suffisamment dynamique pour limiter les effets négatifs du statut d'occupation sur le marché du travail. Les aides à l'accession doivent donc davantage être ciblées sur les zones dynamiques économiquement.

### **Prendre en compte les spécificités locales**

La définition des dispositifs d'aide à l'accession doit nécessairement comporter une dimension locale et ne peut simplement constituer une politique menée au niveau national. Si l'introduction d'un zonage du territoire et de barèmes différenciés constitue une première étape dans la prise en compte des spécificités des marchés

locaux, il semble aujourd'hui qu'il soit nécessaire d'aller plus loin en introduisant une meilleure territorialisation des dispositifs pour soutenir la construction dans les zones les plus tendues où l'offre de logements est faible et limiter les effets d'aubaine dans les zones non tendues. Les collectivités locales ont une meilleure connaissance de l'offre et de la demande sur les marchés locaux et semblent ainsi plus à même d'orienter les dispositifs d'aide (ANIL, 2011).

### **5.2.3 Limiter les effets négatifs des aides à l'accession**

Enfin, si le choix est fait de conserver les dispositifs d'aide à l'accession actuels, des mesures peuvent être adoptées afin de limiter leurs effets pervers.

#### **Faciliter la mobilité résidentielle**

Les dispositifs d'aide à l'accession réduisent la mobilité géographique des individus, ce qui peut théoriquement se traduire par une baisse de la qualité de l'appariement sur le marché du travail. Une possible réforme pourrait consister à simplement réduire les coûts de transaction sur le marché du logement et de l'immobilier. Ceci aurait pour conséquence de faciliter la mobilité des ménages qui seraient alors moins contraints dans leur décision de déménagement, motivée par les différentes opportunités d'emploi sur l'ensemble du territoire. Cette proposition, formulée par Trannoy et Wasmer (2013), vise notamment à réduire graduellement les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui constituent la taxe la plus importante sur les transactions immobilières (5,8 % du prix de vente). Cette baisse des DMTO entraînerait cependant une perte de recettes pour les collectivités locales qui devrait nécessairement être compensée. Par ailleurs, cette proposition va à l'encontre des choix politiques actuels.

#### **Permettre de rendre liquide le patrimoine immobilier**

S'ils ont souvent des revenus modestes, les ménages âgés sont majoritairement propriétaires de leur logement. Une réforme pourrait alors consister à offrir à ces derniers des possibilités de mobiliser ce patrimoine pour accroître leurs revenus afin

de leur permettre de financer leurs besoins. Le développement du marché du viager, qui permet aux ménages de rendre liquide le patrimoine immobilier qu'ils possèdent, pourrait alors constituer une façon d'accroître les revenus des ménages modestes propriétaires. Les prêts hypothécaires constitueraient également un moyen pour les ménages de rendre plus liquide leur bien immobilier. En effet, le crédit hypothécaire permet d'obtenir des liquidités sous la condition de mise en hypothèque d'un ou plusieurs biens immobiliers constitutifs du patrimoine de l'emprunteur.

Enfin, d'autres réformes, non abordées dans le cadre de cette étude qui a pour sujet les aides à l'accession, pourraient viser à rendre plus élastique l'offre sur le marché du logement comme le propose par exemple Timbeau (2013).

## RÉFÉRENCES

- Aaronson, A. (2000). “A note on the benefit of homeownership”. *Journal of Urban Economics*, 47, p. 356–369.
- ANIL (2011). « Comment cibler les aides locales à l’accession à la propriété ? ».
- Avouyi-Dovi, S., Labonne, C., et Lecat, R. (2014). « Marché immobilier : l’impact des mesures macroprudentielles en France ». *Revue de la stabilité financière*, (18).
- Baker, D. et Taylor, H. (1997). “Inequality in health and health service use for mothers of young children in Southwest England”. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 51, p. 74–79.
- Battu, H., Ma, A., et Phimister, E. (2008). “Housing Tenure, Job Mobility and Unemployment in the UK”. *The Economic Journal*, 118(527), p. 311–328.
- Beaubrun-Diant, K. et Maury, T. (2014). « Implications of Homeownership Policies on Land Prices : the Case of a French Experiment ». *Working paper*.
- Belfield, C., Chandler, D., et Joyce, R. (2015). “Housing : Trends in Prices, Costs and Tenure”. *IFS Briefing Note*, (161).
- Bernheim, D., Rayn, D., et Yeltekin, S. (2013). “Poverty and Self-Control”. *NBER Working paper*, (18742).
- Blanchflower, D. G. et Oswald, A. (2013). “The danger of high home ownership : greater unemployment”. *The CAGE-Chatham House Series*, (10).
- Blaxter, M. (1990). *“Health and Lifestyles”*. Tavistock and Routledge.

- Boehm, T. (1981). "Tenure choice and expected mobility : a synthesis". *Journal of Urban Economics*, 10, p. 375–389.
- Bozio, A., Fack, G., Grenet, J., Guillot, M., Monnet, M., et Romanello, L. (2015). « Réformer les aides personnelles au logement ». *Rapport IPP*, (10).
- Briant, P. (2010). « L'accession à la propriété dans les années 2000 ». *Insee Première*, (1291).
- Brunet, C. et Havet, N. (2009). « Propriété immobilière et déqualifications dans l'emploi ». *Revue française d'économie*, 24(1), p. 121–155.
- Brunet, C., Havet, N., et Lesueur, J.-Y. (2012). « La propriété immobilière est-elle un obstacle pour sortir du chômage ? ». *Economie et Prévision*, (200-201), p. 161–183.
- Caron, J.-F. (2001). « Synthèse de l'intervention lors de l'Assemblée générale de l'Office national de la maison individuelle du 3 juillet 2001 ». *Les métiers de l'immobiliser : les mutations en cours*.
- Coulson, N. et Phillips, J. (2002). "Tenure choice and labor market outcomes". *Housing Studies*, 17, p. 35–49.
- Cox, H. (1982). "Housing tenure and neighborhood activism". *Urban Affairs Quarterly*, 8, p. 107–129.
- Culturello, P. et Godard, F. (1983). « Familles mobilisées. Accessions à la propriété du logement et notion de l'effort des ménages ». *Population*, (38).
- Delarue, F., Lecomte, A., et Vergriete, P. (2013). « Evaluation de la territorialisation des politiques du logement ». *Rapport opérationnel*.
- Di Pasquale, D. et Glaeser, E. L. (1999). "Incentives and Social Capital : Are Homeowners Better Citizens?". *Journal of Urban Economics*, 45(2), p. 354–384.
- Dietz, R. et Haurin, D. (2003). "The social and private micro-level consequences of homeownership". *Journal of Urban Economics*, 54, p. 401–450.

- Filakti, H. et Fox, J. (1995). "Differences in mortality by housing tenure and by car access". *Population Trends*, 81, p. 27–30.
- Flavin, M. et Yamashita, T. (2000). "Owner occupied housing and the composition of the household portfolio". *American Economic Review*, 92, p. 345–362.
- Friggit, J. (2010). « Les ménages et leurs logements depuis 1955 et 1970 ».
- Glaeser, E., Gottlieb, J., et Gyourko, J. (2010). "Can Cheap Credit Explain the Housing Boom?". *NBER Working Papers*, (16230).
- Gobillon, L. et Le Blanc, D. (2005). « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro ». *Economie et Statistiques*, (381-382).
- Goss, E. et Phillips, J. (1997). "The impact of homeownership on the duration of unemployment". *Regional Studies*, 27, p. 9–27.
- Green, R. et White, M. (1997). "Measuring the benefits of homeownership : effects on children". *Journal of Urban Economics*, 41, p. 441–461.
- Green, R. K. et Hendershott, P. H. (2001). "Home-ownership and Unemployment in the US". *Urban Studies*, (38(9)), p. 1509–1520.
- Hall, R. et Mishkin, F. (1982). "The sensitivity of consumption to transitory income : estimates from panel data on households". *Econometrica*, 50(2), p. 461–481.
- Haurin, D., Parcel, R., et Hautin, R. (2002). "Does homeownership affect child outcomes?". *Real Estate Economics*, 30, p. 635–666.
- Heywood, F. (1997). "Poverty and disrepair : challenging the myth of ignorance in private sector housing". *Housing Studies*, 12, p. 27–46.
- Hilber, C. (2015). "The economic implications of house price capitalization : a synthesis". *SERC Discussion Paper*.
- Jacquot, A. (2006). « Des ménages toujours plus petits : projections de ménages pour la France métropolitaine à l’horizon 2030 ». *Insee Première*, (1106).



- Jappelli, T. (1990). "Who is credit constrained in the U.S. Economy?". *The Quarterly Journal of Economics*, 105(1), p. 219–234.
- Jones, D. et Mahajan, A. (2015). "Time-Inconsistency and Saving : Experimental Evidence from Low-Income Tax Filers". *NBER Working paper*, (21272).
- Labonne, C. et Welter-Nicol, C. (2015). "Cheap Credit, Unaffordable Houses? *Débats économiques et financiers*, 20.
- Le Bayon, S., Levasseur, S., et Madec, P. (2013). « Achat de la résidence principale : le profil des ménages français dans les années 2000 ». *Revue de l'OFCE*, 2(128), p. 455–482.
- Louvot-Runavot, C. (2001). « Le logement dans l'Union Européenne : la propriété prend le pas sur la location ». *Economie et Statistiques*, (343).
- Lundberg, P. et Skedinger, P. (1999). "Transaction taxes in a search model of the housing market". *Journal of Urban Economics*, 45, p. 385–399.
- Macintyre, S., Ellaway, A., Der, G., Graeme, F., et Hunt, K. (1998). "Do housing tenure and car access predict health because they are simply markers of income or self-esteem? A Scottish study". *Journal of Epidemiology and Community Health*, 52, p. 657–664.
- Madec, P. (2013). « Prêt à taux zéro : ne prête-t-on qu'aux riches ? ». *Blog de l'OFCE*.
- Mayer, N. (1981). "Rehabilitation decisions in rental housing : an empirical analysis". *Journal of Urban Economics*, 10, p. 76–94.
- Meyer, R. et Wieand, K. (1996). "Risk and return to housing, tenure choice and the value of housing in an asset pricing context". *Real Estate Economics*, 24, p. 113–131.
- Munch, J., Rosholm, M., et Svarer, M. (2006). "Are Homeowners Really More Unemployed?". *The Economic Journal*, 116(514), p. 991–1013.

- Nettleton, S. et Burrow, R. (2000). “When capital investment becomes an emotional loss : the health consequences of mortgage possession in England”. *Housing Studies*, 15, p. 463–479.
- Oswald, A. (1999). “*The housing market and Europe’s unemployment : a non-technical paper*”. Working paper, Warwick University.
- Roche, W. et Stewart, L. (1996). “Homeownership and neighborhood stability”. *Housing Policy Debate*, 7, p. 173–184.
- SGFGAS (2015). « Statistiques nationales sur le PTZ ».
- Steinmetz, H. (2015). « Les politiques du logement en Europe : Comparaisons ». *Cahiers Français*, (388).
- Timbeau, X. (2013). « Comment construire (au moins) 1 million de logements en région parisienne ». *Revue de l’OFCE*, (128), p. 315–340.
- Trannoy, A. et Wasmer, E. (2013). « Comment modérer les prix de l’immobilier ? ». *Les notes du Conseil d’Analyse Économique*, (10).
- Vorms, B. (2009). « Les politiques d’aide à l’accession à la propriété à l’épreuve de la crise ». *Informations sociales*, (155).



## LISTE DES TABLEAUX

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 2.1 | Taux d'effort médian des accédants à la propriété en 2010 par quartile de niveau de vie . . . . .                       | 38 |
| 2.2 | Conditions de ressources pour l'éligibilité au PTZ et au PAS (en euros) en 2016 . . . . .                               | 45 |
| 2.3 | Taux d'intérêt maximum du PC et du PAS en 2016 . . . . .  | 47 |
| 4.1 | Nombre de personnes par ménage bénéficiaire d'un prêt garanti ou d'un prêt à taux zéro depuis 2000 . . . . .            | 72 |
| 4.2 | Effet du montant du PTZ sur le nombre de PTZ – Par zone et par type de ménage . . . . .                                 | 78 |
| 4.3 | Effet du montant du PTZ sur le nombre de PTZ en 2015 – Par zone et par type de ménage . . . . .                         | 79 |
| 4.4 | Effet du montant du PTZ sur la superficie des biens acquis – Par zone et par type de ménage . . . . .                   | 80 |
| 4.5 | Effet du montant du PTZ sur le taux d'effort net – Par zone et par type de ménage . . . . .                             | 81 |
| 4.6 | Redéfinition du zonage géographique du 1 <sup>er</sup> octobre 2014 . . . . .   | 83 |
| 4.7 | Changement des plafonds de ressources en zone B2 et C au 1 <sup>er</sup> octobre 2014 . . . . .                         | 83 |
| 4.8 | Changement des plafonds du coût de l'opération au 1 <sup>er</sup> octobre 2014 . . . . .                                | 84 |
| 4.9 | Comparaison des caractéristiques socio-démographiques de l'ensemble des communes reclassées et non reclassées . . . . . | 89 |

|   |    |
|---|----|
| 4.10 Comparaison des caractéristiques socio-démographiques des communes reclassées et non reclassées sélectionnées par la procédure d'appariement . . . . . | 89 |
| 4.11 Effet de la redéfinition des zones sur le nombre de PTZ accordés . . .   | 91 |
| 4.12 Effet de la redéfinition des zones sur la qualité des biens acquis . . .   | 93 |
| 5.1 Synthèse des arguments en faveur et contre les aides à l'accession . .  | 97 |

## LISTE DES FIGURES

|      |  |    |
|------|--|----|
| 2.1  | Evolution du taux de propriétaires en France, au Royaume-Uni et en Allemagne de l'Ouest . . . . .                            | 34 |
| 2.2  | Les taux de propriétaires en Europe en 2013 (en %) . . . . .   | 35 |
| 2.3  | Evolution des statuts d'occupation de la résidence principale en France (en %) . . . . .                                     | 37 |
| 2.4  | Part de propriétaires accédants ayant un taux d'effort supérieur à 25 % en 2014 . . . . .                                    | 39 |
| 2.5  | Evolution des dépenses liées au PTZ, PAS, PC et aux aides au logement « accession » . . . . .                                | 41 |
| 2.6  | Les différents changements législatifs du PTZ . . . . .  | 44 |
| 4.1  | Evolution du nombre de prêts garantis et de PTZ . . . . .  | 65 |
| 4.2  | Nombre de PTZ par département en 2015 . . . . .  | 66 |
| 4.3  | Evolution du montant moyen des PTZ accordés par zone . . . . .   | 67 |
| 4.4  | Montant moyen du PTZ par département en 2015 . . . . .   | 69 |
| 4.5  | Evolution des ressources annuelles des bénéficiaires du PTZ . . . . .  | 71 |
| 4.6  | Montant mensuel d'aide à l'accession perçu par décile de RFR en 2015 sur le champ des bénéficiaires d'un prêt aidé . . . . . | 74 |
| 4.7  | Evolution de la part des bénéficiaires d'un PTZ percevant les aides à l'accession . . . . .                                  | 75 |
| 4.8  | Evolution de la part des aides à l'accession sur le montant des mensualités de remboursement . . . . .                       | 76 |
| 4.9  | Nombre de prêts à taux zéro par habitant et par an depuis 1996 . . . . .   | 87 |
| 4.10 | Nombre de prêts à taux zéro par habitant et par mois depuis 2014 . . . . .   | 88 |

4.11 Effet de la redéfinition des zones sur le nombre de PTZ par département . . . . . 92







L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-Ecole d'économie de Paris (PSE) et le Centre de Recherche en Economie et Statistique (CREST). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

PSE-Ecole d'économie de Paris regroupe plus de 120 chercheurs, 200 doctorants et 300 étudiants, et constitue un pôle français en science économique de renommée mondiale. PSE a pour objectif premier de fédérer, animer et assurer le rayonnement de ses chercheurs, tout en proposant des formations généralistes et spécialisées à la pointe de la discipline, du M1 au doctorat. La fondation vise également à tisser des liens pérennes entre les différents univers « consommateurs » de savoirs économiques : les acteurs académiques, institutionnels et privés. [www.parisschoolofeconomics.eu](http://www.parisschoolofeconomics.eu)



PARIS SCHOOL OF ECONOMICS  
ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

Le CREST est le centre de recherche du GENES (Groupe des Ecoles Nationales d'Économie et Statistiques) qui est devenu le 1<sup>er</sup> janvier 2011 un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), sous la tutelle technique de l'INSEE (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). Le GENES regroupe quatre établissements : le CREST, le CEPE, l'ENSAE et l'ENSAI. Il a vocation à conduire des travaux de recherche, des missions d'étude ou d'expertise et des actions de diffusion. Il est en outre habilité à développer des dispositifs d'accès aux données, notamment de la statistique publique. [www.crest.fr](http://www.crest.fr)

