

Évaluation du prêt à taux zéro (PTZ)

OCTOBRE 2019

François-Xavier **DENIAU**
David **KRIEFF**
Constance **MARÉCHAL-DEREU**
Étienne **APERS**

Luc **BÉGASSAT**
Anne **GUILLOU**
Soraya **DAOU**



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CHARGÉ DE LA VILLE
ET DU LOGEMENT

Inspection générale des finances

Conseil général de l'environnement et du
développement durable

N° 2019-M-036-04

N° 012887-P

RAPPORT

ÉVALUATION DU PRÊT À TAUX ZÉRO (PTZ)

Établi par

DAVID KRIEFF
Inspecteur des finances

LUC BÉGASSAT
Inspecteur général de l'administration du
développement durable

CONSTANCE MARÉCHAL-DEREU
Inspectrice des finances

ANNE GUILLOU
Administratrice civile hors-classe

Sous la supervision de
FRANÇOIS-XAVIER DENIAU
Inspecteur général des finances

SORAYA DAOU
Inspectrice du développement durable

Avec la participation de
ÉTIENNE APERS
Assistant de mission

- OCTOBRE 2019 -

SYNTHÈSE

Par lettre de mission datée du 19 juin 2019, les ministres chargés de l'économie, des comptes publics, de la cohésion des territoires et du logement ont demandé à l'inspection générale des finances (IGF) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), une évaluation du dispositif prévu aux articles L.31-10-1 à L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation et à l'article 244 quater V du code général des impôts, dénommé prêt à taux zéro (PTZ), prescrit au IV de l'article 83 de la loi de finances pour 2018.

Comme précisé dans la lettre de mission, le PTZ a été évalué au regard de son objectif de primo-accession à la propriété des publics modestes et intermédiaires en s'efforçant d'appréhender son effet déclencheur selon les zones. L'analyse a inclus l'utilisation du dispositif pour l'acquisition dans l'ancien ou dans le neuf, son éventuel impact sur la vacance, sur les prix du foncier et de l'immobilier ainsi que sur la consommation d'espaces naturels et agricoles. Les risques financiers associés à une éventuelle remontée des taux et l'insertion dans les politiques locales du logement ont également été étudiés.

La mission a réalisé ses travaux en s'appuyant sur des déplacements dans dix communes et intercommunalités représentatives de la diversité des situations en matière de logement. Elle s'est également appuyée sur les données de la Société de gestion des financements et de la garantie d'accession sociale à la propriété (SGFGAS) ainsi que sur les bases Sit@del2 des permis de construire, gérée par le ministère du logement, et DVF (transactions foncières, gérée par la DGFIP).

Le dispositif bénéficie d'un circuit de distribution efficace. Les banques qui le pratiquent depuis 1995 ont développé les outils d'assistance et de soutien permettant aux personnels qui le commercialisent d'en maîtriser les difficultés techniques. La SGFGAS qui recueille les déclarations électroniques contribue à fluidifier l'activité.

Le produit a une excellente notoriété auprès des bénéficiaires potentiels et une bonne image auprès d'eux. Il bénéficie en outre d'un bon suivi statistique à travers les fichiers très riches des déclarations de prêts transmises par les banques à la SGFGAS, que la mission a pu exploiter.

Ces atouts du PTZ sont toutefois indissociables de règles suffisamment souples et lisibles pour être appliquées par les banques. La déconcentration ponctuelle et limitée de dérogations au zonage est possible, sous réserve pour l'administration de certifier sans ambiguïté l'éligibilité au dispositif. Une décentralisation est en revanche inenvisageable. Les collectivités territoriales ont par ailleurs déjà la possibilité de mettre en place des aides propres à l'accession sous conditions de ressources, y compris sous forme de prêt bonifié.

D'après les investigations conduites par la mission, le PTZ ne paraît pas avoir d'impact propre sur la nature ou la localisation des biens acquis. Par ailleurs, à partir des données très limitées dont elle a pu disposer, elle n'a pas mis en évidence d'effet spécifique sur l'artificialisation des sols.

La construction de maisons individuelles a diminué en 2018, année de réforme du PTZ qui a réduit de moitié l'aide qu'il apportait en zone détendues (B2 et C) La mission a examiné si cette baisse était imputable à la réforme.

La mission a construit un indicateur permettant de distinguer les cas où le PTZ est présumé avoir eu un impact décisif sur l'acquisition du ménage, qui met en évidence une perte d'efficacité résultant de la baisse des taux d'intérêt.

Synthèse

En zone B2 et C, avant la réforme, le PTZ était décisif pour respectivement 13 % et 9 % de ses bénéficiaires. Sa réforme avait alors peu de raisons objectives d'exercer un effet significatif, ce que confirme l'analyse des chiffres de la construction : le nombre de permis de construire octroyés pour des maisons diminue de manière globalement uniforme et ne porte pas la trace d'un effet spécifique aux zones touchées par la réforme.

La mission recommande donc de ne pas réintroduire de PTZ sur le neuf dans les zones B2 et C au 1^{er} janvier 2020.

La mission souligne cependant que certaines opérations considérées comme neuves fiscalement recouvrent en réalité la rénovation d'un bâti préexistant et préconise de les considérer comme concernant de l'ancien au regard de la politique de l'accession à la propriété.

En zone tendue (A et B1), la proportion des ménages bénéficiaires du PTZ pour lesquels il est présumé avoir un impact décisif s'élève à respectivement 23 % et 16,1 % en 2018. En 2017, le PTZ est présumé avoir eu un effet décisif pour 15 500 de ses bénéficiaires, qui ont consacré 3 Md€ à l'acquisition de leur résidence principale.

Il convient de rechercher l'amélioration de l'efficacité du dispositif : sur les 1,9 Md€ que coûtent aux finances publiques les PTZ accordés en 2017, 1,6 Md€ sont dépourvus d'effet décisif. En rapportant le coût total du PTZ au nombre de ménages pour lesquels il est présumé décisif, le coût par dossier présumé déclenché en 2017 s'établit à 124 k€.

Dans le contexte de taux bas, les différents paramètres classiquement utilisés pour accroître l'impact du PTZ (durée du différé, quotité) semblent déjà avoir été activés au maximum de leur capacité, hors extension du niveau d'aide pour les tranches de revenus les plus élevées.

Enfin, l'effet du PTZ au regard de son objectif de primo-accession de ménages modestes, dans les cas où il est présumé décisif, est ambigu. D'une part, en zone tendue, l'accédant aurait sans doute pu devenir propriétaire d'un logement ancien, moins cher à l'acquisition qu'un logement neuf (mais avec des travaux à prévoir dans les années suivantes). D'autre part, les bénéficiaires pour lesquels il semble décisif sont plus jeunes de trois ans que la moyenne des primo-accédants. Les revenus progressant plus rapidement aux alentours de 31 ans, il est probable qu'une partie d'entre eux auraient pu faire l'acquisition d'un logement à 34 ans, l'âge moyen des primo-accédants (au moins dans les secteurs où les prix immobiliers n'auront pas été trop dynamiques).

Pour ces raisons, la mission recommande de ne pas prolonger le PTZ au-delà du terme prévu. Une politique de soutien à l'accession devrait, le cas échéant, viser à plus d'efficacité et de sélectivité : un meilleur ciblage social, une réduction de l'effet d'aubaine actuel, ce qui nécessitera une réflexion approfondie pour ouvrir des pistes nouvelles. La mission recommande également d'inciter davantage à la rénovation dans l'ancien, dans toute la France, en prévoyant une réflexion sur les coûts de réhabilitation et les garanties à offrir pour les particuliers dans les contrats de rénovation.

Plusieurs options pourraient être envisagées pour les modalités d'un nouveau dispositif : une aide supplémentaire à l'allègement des remboursements (au travers d'un prêt à taux négatif ou un allègement plus direct des mensualités) ou le versement d'une subvention directe.

En matière de lutte contre l'artificialisation, la voie préconisée par France stratégie (réserver le PTZ aux opérations sur des parcelles déjà artificialisée) est pertinente mais impossible à mettre en œuvre dès à présent.

La question de dérogations pour l'acquisition de logements neufs en zones détendues, dans de petits pôles urbains dynamiques, a été posée. La mission n'a pas expertisé ce sujet mais les risques de cette approche lui semblent importants. Elle ne recommande pas de telles ouvertures. Néanmoins, si elles étaient décidées, elles devraient être strictement encadrées, temporaires et conditionnées à l'existence de documents d'urbanisme garantissant le respect effectif de l'objectif de zéro artificialisation nette.

SOMMAIRE

1. L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE EN MUTATION.....	1
1.1. Le nombre des logements construits chaque année en France est supérieur à l'augmentation de la population	1
1.1.1. <i>La croissance continue de la population française, particulièrement dans les grandes aires urbaines, et la diminution de la taille des ménages induisent une forte augmentation de leur nombre.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le nombre de nouveaux logements est supérieur à l'augmentation de la population ; la vacance augmente légèrement ; le taux de propriétaires stagne à 58%.....</i>	<i>2</i>
1.2. Le contexte de l'accession a beaucoup changé depuis la création du PTZ	3
1.2.1. <i>Le prix du logement a fortement augmenté depuis 2001, dans l'ancien comme dans le neuf, au sein duquel le foncier a un poids croissant.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Si le taux d'effort des ménages est contenu à son niveau de 2001, c'est grâce à la baisse des taux mais aussi à l'allongement des durées de prêt, qui entraîne une augmentation du coût d'accession à la propriété des ménages.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>Le PTZ s'inscrit dans un éventail d'instruments d'aide à l'accession qui agissent sur différents leviers.....</i>	<i>6</i>
2. LE PTZ, FINANCÉ PAR L'ÉTAT ET DISTRIBUÉ PAR LES BANQUES, EST DESTINÉ À FACILITER L'ACHAT D'UN PREMIER LOGEMENT CHOISI PAR LES MÉNAGES EN TENANT COMPTE DE LEURS REVENUS, DE LA LOCALISATION ET DE LA NATURE DU BIEN.....	8
2.1. Depuis sa création le 1 ^{er} octobre 1995, les objectifs, les conditions d'octroi et les modalités du PTZ ont souvent varié.....	8
2.2. Le PTZ est un crédit immobilier complémentaire dont le coût est pris en charge par l'État en fonction des ressources du ménage, de la nature et de la localisation du bien.....	11
2.2.1. <i>Le PTZ est destiné à aider l'achat de la première résidence principale.....</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>Le PTZ est un crédit immobilier complémentaire sans intérêts octroyé par un établissement de crédit qui en assume les risques.....</i>	<i>11</i>
2.2.3. <i>Le PTZ est réservé aux primo-accédants sous conditions de ressources selon des modalités qui dépendent des revenus du ménage, de sa composition et de la localisation du logement.....</i>	<i>12</i>
2.2.4. <i>Le PTZ est accessible à 83 % des ménages locataires et 58 % de son aide est octroyée à la tranche 1 de bénéficiaires.....</i>	<i>13</i>
2.2.5. <i>Le dispositif du PTZ utilise le zonage national défini initialement pour le dispositif d'aide à l'investissement locatif.....</i>	<i>14</i>
2.2.6. <i>Le PTZ est géré et contrôlé par un organisme sui generis, la SGFGAS.....</i>	<i>15</i>
2.3. Le PTZ, largement accessible, est principalement mobilisé pour l'acquisition de logements neufs et son utilisation reflète les priorités des ménages.....	16
2.3.1. <i>Le PTZ est utilisé principalement pour l'achat de logements neufs, mais est ouvert depuis 2014 aux logements anciens avec travaux.....</i>	<i>16</i>
2.3.2. <i>Le PTZ finance très majoritairement des logements individuels.....</i>	<i>17</i>
2.3.3. <i>Le taux de recours au PTZ par les nouveaux propriétaires occupants décroît avec la taille de l'aire urbaine.....</i>	<i>18</i>

Rapport

2.4. Les bénéficiaires que retirent les ménages du PTZ ainsi que son impact sur les finances publiques sont très sensibles à l'évolution de ses critères	18
2.4.1. <i>L'aide totale perçue par les ménages, appréciée au travers de l'équivalent-subvention, a fortement varié depuis 2012 au rythme des réformes.....</i>	18
2.4.2. <i>Le mécanisme du PTZ engage les finances publiques pour cinq ans mais sans risque lié à la remontée des taux</i>	20
3. L'IMPACT SUR LES PLANS DE FINANCEMENT DES MÉNAGES PARAÎT LIMITÉ.....	21
3.1. La baisse des taux d'intérêt a fortement érodé les niveaux d'aide	21
3.1.1. <i>La baisse des taux d'intérêt semble s'accélérer depuis l'été 2019.....</i>	21
3.1.2. <i>Les niveaux d'aide ont subi une érosion continue.....</i>	22
3.1.3. <i>En 2019, les bénéficiaires du PTZ voient, en moyenne, leurs mensualités réduites de 1.7 % de leur revenu, hors opérations dans le neuf de la zone B2 et C.....</i>	24
3.2. L'impact du PTZ reste significatif pour un dixième des bénéficiaires avec de fortes disparités suivant la zone, les revenus et le type de logement.....	25
3.2.1. <i>La mission a construit un indicateur d'impact décisif présumé.....</i>	25
3.2.2. <i>La synthèse des valeurs prises par cet indicateur et leur évolution.....</i>	26
3.2.3. <i>L'indicateur d'impact décisif présumé présente des écarts importants entre les zones et les types d'opération.....</i>	27
3.2.4. <i>Le coût moyen pour l'État d'un logement déclenché par le PTZ s'établit à plus de 100 k€......</i>	28
3.3. Le PTZ peut conserver un impact psychologique du fait de sa notoriété.....	29
4. LA RÉDUCTION DU PTZ EN 2018 NE PARAÎT PAS AVOIR AFFECTÉ LA CONSTRUCTION DES MAISONS EN ZONE B2 ET C.....	30
4.1. La réforme de 2018 présente des caractéristiques permettant d'analyser l'effet déclencheur du PTZ.....	31
4.2. L'évolution des volumes de production de PTZ en 2016 et 2018 reflète logiquement les réformes introduites	31
4.3. La forte réduction du nombre de PTZ consécutive à la réforme 2018 n'a pas eu d'effet observable sur le volume de construction de maisons individuelles dans les zones B2 et C	32
4.4. La division par deux de l'aide apportée par le PTZ en zone B2 et C en 2018 n'a pas affecté les principales caractéristiques des logements acquis avec son concours.....	34
5. EN COMPARAISON DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS NEUFS, L'EFFET PROPRE DU PTZ EST GLOBALEMENT NEUTRE SUR LA VACANCE, SUR LES PRIX DE L'IMMOBILIER AINSI QUE SUR L'ARTIFICIALISATION MÊME S'IL A PU AVOIR UN EFFET PLUS MARQUÉ SUR CETTE DERNIÈRE JUSQU'EN 2012.....	35
5.1. Plus de 50% des maisons individuelles financées avec un PTZ sont en zone périurbaine. Jusqu'en 2012, les maisons financées avec un PTZ, plus fortement concentrées en zone C que l'ensemble de la construction de maisons, ont donc pu contribuer davantage à l'artificialisation, mais cette situation a pris fin depuis 2013 ...	35
5.1.1. <i>L'artificialisation en France tient pour beaucoup à l'habitat, notamment individuel.....</i>	35
5.1.2. <i>Les maisons financées en PTZ, plus fortement concentrées en zone C que l'ensemble de la construction de maisons jusqu'en 2012, ont donc également davantage contribué à l'artificialisation pendant cette période.....</i>	36

Rapport

5.1.3.	<i>Les maisons financées par un PTZ ne sont pas davantage implantées que l'ensemble des maisons dans les zones périurbaines et rurales, où les enjeux de l'artificialisation sont les plus forts.....</i>	37
5.1.4.	<i>La construction financée par le PTZ ne paraît pas avoir d'effets propres pour ce qui concerne la contribution à l'étalement urbain et à l'artificialisation des communes d'implantation</i>	37
5.2.	Le PTZ ne paraît pas avoir d'effet propre sur la vacance mais peut contribuer à la faire augmenter fortement dans certaines communes comme le fait l'ensemble de la production de logements neufs	39
5.2.1.	<i>La construction de logements neufs fait augmenter la vacance de plus de 50 % dans près de 40 % des communes, dont certaines voient pourtant leur population décroître.....</i>	39
5.2.2.	<i>Le financement des maisons en PTZ s'effectue dans des communes aux caractéristiques similaires en termes de vacance.....</i>	39
5.3.	Le PTZ ne semble pas avoir d'effet inflationniste durable sur les prix du logement neuf ou sur celui du foncier	41
6.	CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	42

1. L'accession à la propriété s'inscrit dans un contexte démographique et économique en mutation

1.1. Le nombre des logements construits chaque année en France est supérieur à l'augmentation de la population

En dépit du dynamisme de sa démographie, la France construit plus de logements que sa population n'augmente. De 2000 à 2016, celle-ci a augmenté de 5,6 millions de personnes, mais on a construit plus de 6 millions de logements. Ce mouvement s'est poursuivi ces dernières années : de 2015 à 2019, la population a augmenté de 700 000 personnes, le nombre de logements de 2,4 millions et le nombre de résidences principales de 1,66 million.

Tableau 1 : Évolutions respectives de la population, du logement et de la vacance

	2005	2014	2018(p)
Population (en millions)	62,7	66,1	66,9
Nombre de logement (en millions)	31,4	34,8	36,3
Résidences principales (en millions)	29,4	28,8	29,7
Taux de vacance (en %)	6,4	7,9	8,4

Source : Insee, tableau de l'économie française 2019.

1.1.1. La croissance continue de la population française, particulièrement dans les grandes aires urbaines et la diminution de la taille des ménages induisent une forte augmentation de leur nombre

Au 1^{er} janvier 2019, la France comptait 67 millions d'habitants, dont 64,8 millions en métropole. Sa population a augmenté de 202 000 personnes en 2018.

De 2011 à 2016, la population française avait augmenté de 1,68 million d'habitants. Sur les 792 aires urbaines que compte la France, les dix principales concentrent près de la moitié de cette croissance. Cinq d'entre elles ont connu une croissance moyenne supérieure à 1 % par an : Bordeaux (1,6 %), Nantes et Toulouse (1,5 %), Rennes (1,4 %) et Lyon (1,1 %).

En 2015, les 29 millions de ménages français comptaient en moyenne 2,2 personnes, contre 2,4 en 1999. Plus d'un tiers étaient constitués d'une seule personne, un tiers de deux personnes et à peine un tiers de trois personnes ou plus. La croissance du nombre de ménages de 1999 à 2015 (+4,7 millions) résulte pour moitié de la croissance de la population et pour moitié de la réduction de la taille des ménages. Elle est portée essentiellement par les ménages formés d'une seule personne ou d'un couple sans enfant.

Tableau 2 : Croissance démographique des dix principales aires urbaines

Aire urbaine	population 2011 (en millions d'habitants)	population 2016 (en millions d'habitants)	variation moyenne annuelle entre 2011 et 2016 (en %)
Paris	12,32	12,569	0,4
Lyon	2,188	2,311	1,1
Marseille-Aix	1,722	1,756	0,4
Toulouse	1,249	1,345	1,5
Bordeaux	1,139	1,233	1,6
Lille	1,159	1,188	0,5
Nice	1,006	1,006	0
Nantes	0,892	0,962	1,5
Strasbourg	0,763	0,786	0,6
Rennes	0,679	0,727	1,4
Total	23,116	23,883	0,65

Source : Insee.

1.1.2. Le nombre de nouveaux logements est supérieur à l'augmentation de la population ; la vacance augmente légèrement ; le taux de propriétaires stagne à 58%

Au 1^{er} janvier 2018, la France, hors Mayotte, comptait 36,3 millions de logements. Les résidences principales représentent 81,9 % du parc (soit 29,73 millions de logements), les résidences secondaires et logements occasionnels 9,7 % et les logements vacants 8,4 %. Depuis 30 ans, le parc de logements métropolitain s'accroît de 1,1 % par an en moyenne. En 2018, l'habitat individuel représente 56 % des logements. Après avoir progressé entre 1999 et 2008, sa part a reculé légèrement car le nombre de logements collectifs a augmenté plus vite que celui des logements individuels du fait des évolutions récentes de la construction neuve. En 2018, 16 % des résidences principales se situaient dans l'unité urbaine de Paris et 21 % dans une commune rurale. Ces proportions ont légèrement diminué en trente ans au profit des unités urbaines autres que Paris.

En 2013, un ménage sur douze vivait dans un logement surpeuplé¹, proportion relativement stable depuis 2006.

Au 1^{er} janvier 2018, 58 % des ménages métropolitains, soit 17,1 millions, étaient propriétaires de leur résidence principale. Cette part n'a cessé de croître de 1980 à 2010 ; elle est stable ces dernières années (Insee - TEF 2019).

Il y avait 3 millions de logements vacants en 2018. Sur la période 2005-2018, leur nombre a crû de plus d'un million alors que le nombre total de logements augmentait d'un peu moins de 5 millions.

Après une hausse de 5,2 % en 2017 par rapport à 2016, la construction de logements a baissé de 8,2% en 2018 pour un volume de logements autorisés de 460 500 sur cette dernière année².

¹ Selon l'indice de peuplement de l'Insee, un logement est occupé de manière « normale » s'il possède une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque couple et chaque célibataire de plus de 19 ans, une pièce pour deux enfants du même sexe ou de moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant.

² Source : logements autorisés selon base de données Sit@del2 - CGDD/SDES.

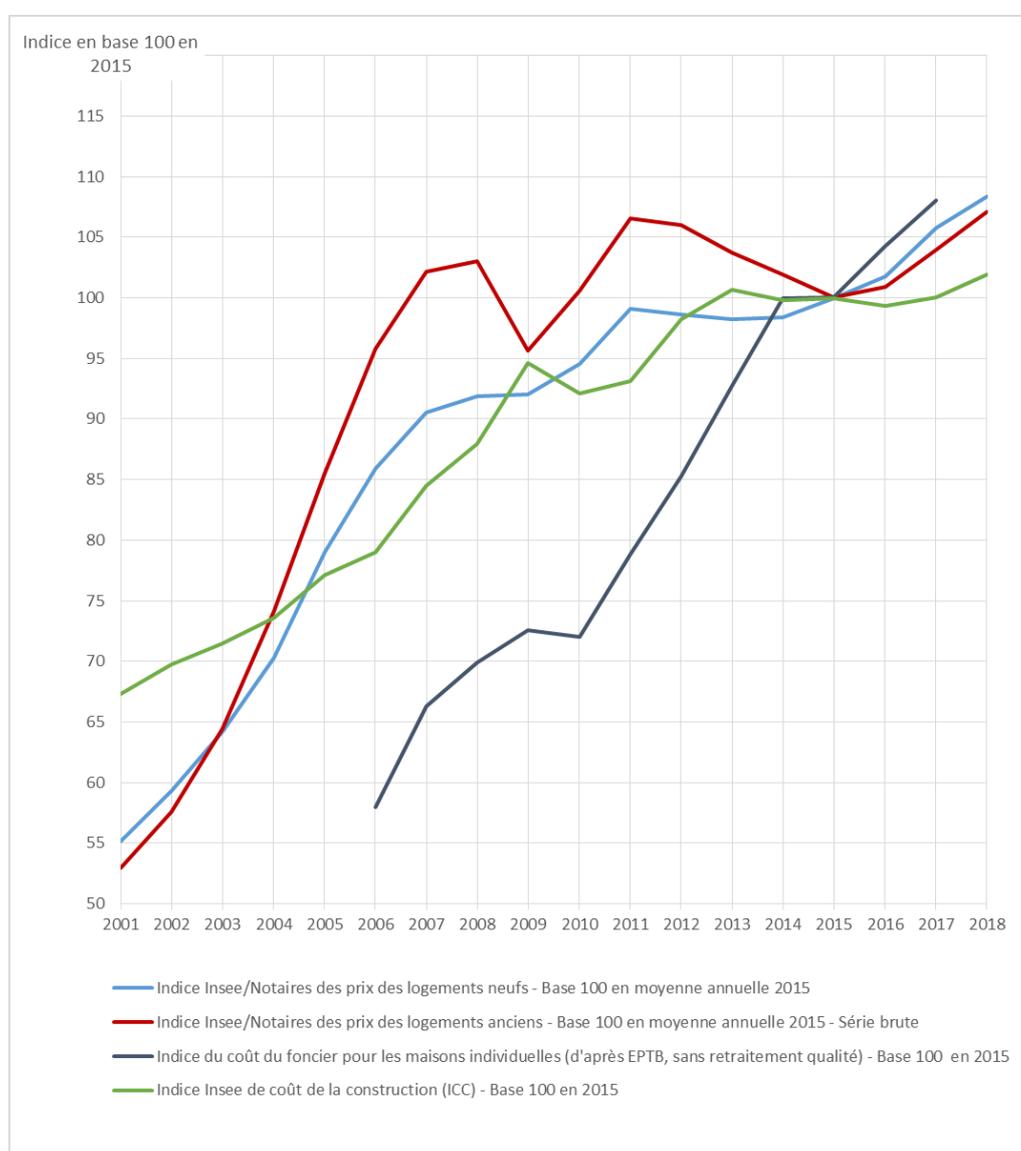
1.2. Le contexte de l'accession a beaucoup changé depuis la création du PTZ

1.2.1. Le prix du logement a fortement augmenté depuis 2001, dans l'ancien comme dans le neuf, au sein duquel le foncier a un poids croissant

Sur l'ensemble du territoire français, les prix des logements ont fortement augmenté de 2001 à 2007. Après le retournement de 2007 et la crise immobilière qui s'en est suivi, les prix ont baissé avant de connaître une hausse modérée conduisant à une croissance d'environ 3 % en euros courants entre 2008 et 2018.

Si l'indice de la construction a évolué sur la même période (cf. Graphique 1), c'est plus modérément (+ 8 % depuis 2009 et + 2 % depuis 2015) que le foncier, qui a connu une évolution très importante (+ 50 % de 2009 à 2017 pour les terrains à bâtir acquis pour la construction de maisons individuelles). L'évolution du prix des logements neufs tient donc pour une grande partie au prix du foncier.

Graphique 1 : évolution des prix des logements anciens, neufs, du foncier et de la construction en France métropolitaine de 2006 à 2019



Source : Données Insee-Notaires pour les logements anciens, Insee pour le prix des logements neufs, EPTB pour les prix du foncier, calculs mission.

1.2.2. Si le taux d'effort des ménages est contenu à son niveau de 2001, c'est grâce à la baisse des taux mais aussi à l'allongement des durées de prêt, qui entraîne une augmentation du coût d'accès à la propriété des ménages

De 2001 à 2008, la hausse des prix de l'immobilier est très supérieure à la croissance du revenu disponible par ménage : +95 % contre +21 % (cf. tableau 3).

De 2008 à 2018, après une chute, les prix de l'immobilier ont repris une hausse plus modérée de 4 % en euros courants sur la période, alors que le revenu disponible par ménage augmentait de 6 % en euros courants. Cette évolution n'efface pas la hausse de la période 2001 – 2008.

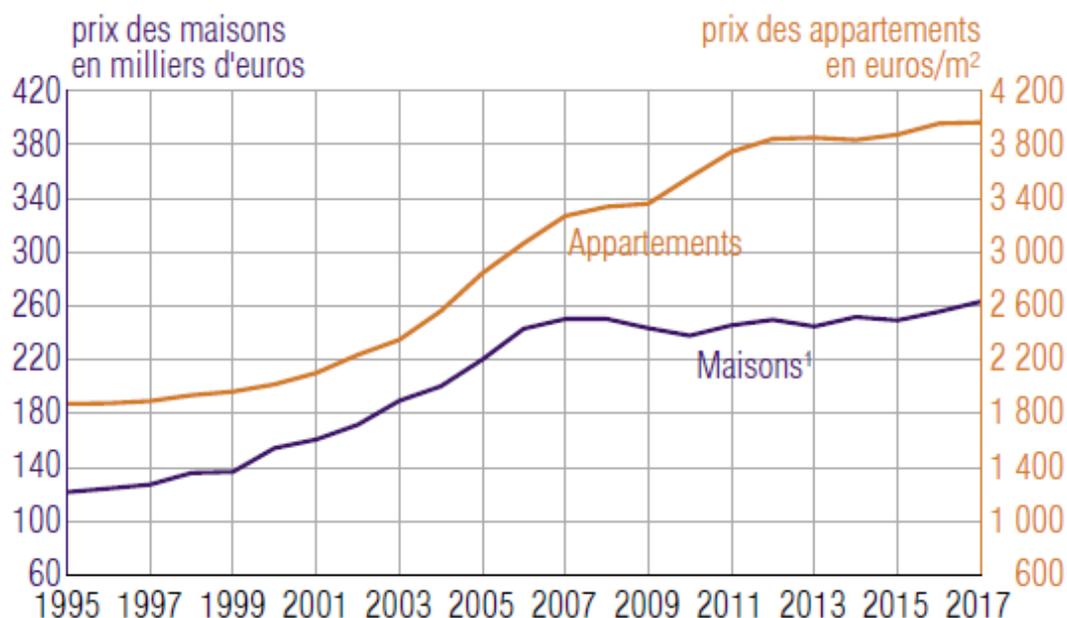
Tableau 3 : comparaison de la trajectoire des prix de l'immobilier et du revenu disponible brut par ménage entre 2001 et 2018

	2001	2008	2018
Revenu disponible brut par ménage (base 100 en 2001)	100	121	128
Évolution par rapport à la colonne précédente (en %)	-	21%	6%
Indice des prix logements (base 100 en 2001)	100	195	202
Évolution par rapport à la colonne précédente (en %)	-	95%	4%

Source : Données Insee, calculs mission.

On observe (cf. Graphique 2) que c'est surtout le prix des appartements qui a augmenté, passant de 3 300 €/m² en 2007 à 4 000 €/m² en 2017, alors que celui des maisons est stable depuis 2007 à 260 000 euros.

Graphique 2 : Prix moyen des maisons et appartements neufs en France métropolitaine de 1985 à 2017

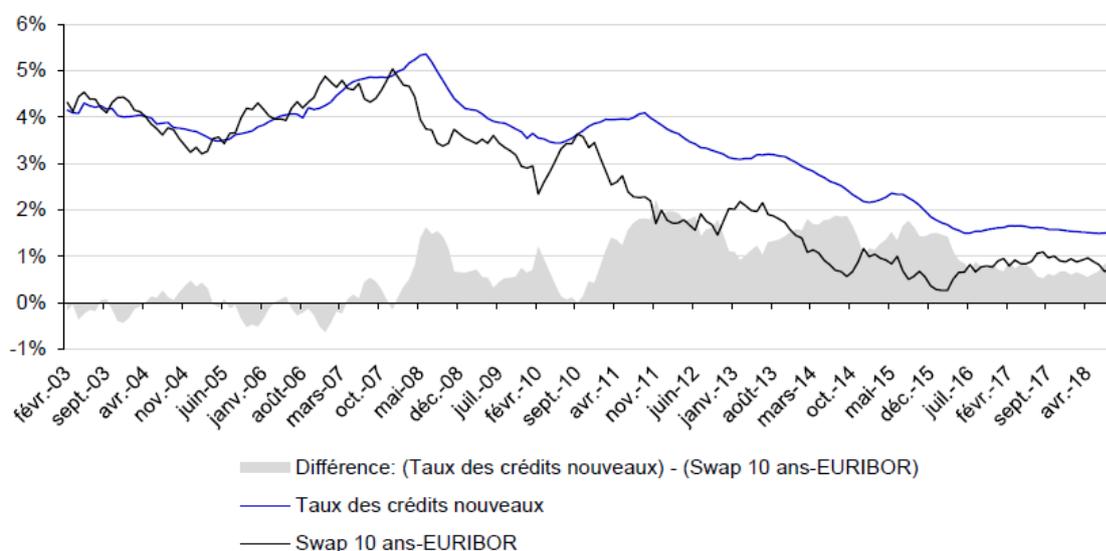


Source : Tableau de l'économie française, Insee (p. 171) - (1) n'inclut que les maisons individuelles commercialisées par les promoteurs.

Les taux des crédits nouveaux à l'habitat ont parallèlement décru de 5,4 % en 2008 à 1,5 % en 2018 (cf. Graphique 3), baisse qui semble se poursuivre en 2019³ (cf. *infra*).

³ Selon le niveau des taux observés sur les prêts associés aux PTZ dans les données de la SGFGAS.

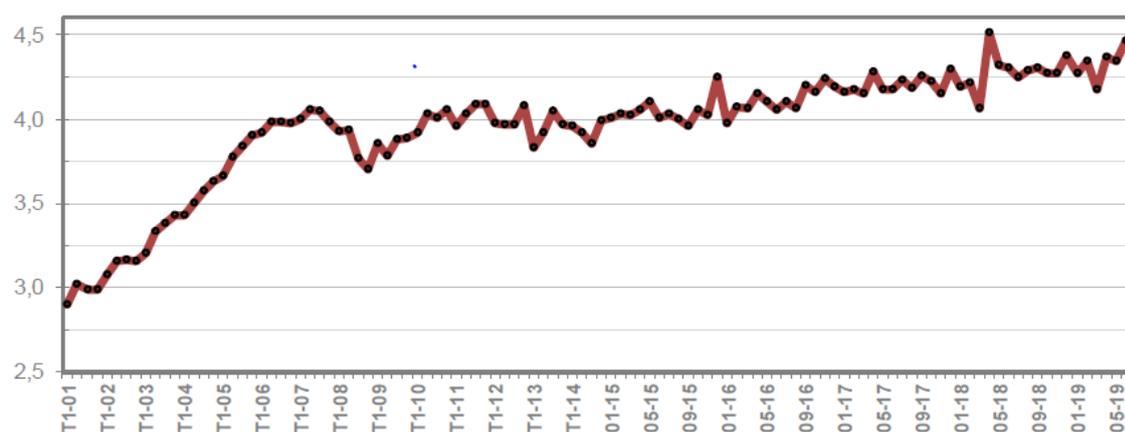
Graphique 3 : Taux des nouveaux crédits à l'habitat



Source : Rapport ACPR 2018 sur le financement de l'habitat, sur base de données Banque de France.

Le prix des logements acquis, exprimé en années de revenu des ménages accédants, a crû de 3 années en 2001 jusqu'à près de 4,5 années en 2019 (cf. graphique 4). La baisse des taux d'intérêt n'a pas suffi à elle seule à compenser la hausse des prix de l'immobilier. À durée d'endettement constant (15 ans), le taux d'effort de 33 % en 2001 atteint 39 % en 2018. Ce taux n'est ramené à 31 % en 2018 que par l'allongement de la durée d'endettement (porté à 20 ans en 2018 pour les primo-accédants). Aussi, l'augmentation du prix de l'immobilier a entraîné pour les ménages la nécessité de consacrer dans la durée une part plus importante de leurs revenus pour l'acquisition d'un bien (cf. graphique 4).

Graphique 4 : coût relatif en années de revenus des opérations d'acquisition de logements (neuf et ancien)⁴



Source : Crédit Logement/CSA - Observatoire du financement des marchés résidentiels (tableau de bord mensuel, juillet 2019).

⁴ Tableau de bord mensuel de l'observatoire Crédit logement / CSA - juillet 2019.

Les évolutions des prix des logements sont très variables selon les territoires. Si, au niveau national, le prix des logements a augmenté en moyenne de 4 %, cette hausse atteint 43 % pour les appartements, 18 % pour l'ensemble en Ile-de-France et 9 % pour l'agglomération lilloise⁵. Il en résulte des conditions d'accèsion à la propriété plus difficiles au cours des dix dernières années.

1.2.3. Le PTZ s'inscrit dans un éventail d'instruments d'aide à l'accèsion qui agissent sur différents leviers

En France, la politique d'aide à l'accèsion à la propriété se fonde sur la liberté de choix du statut d'occupation entre locataire et propriétaire⁶. En effet, contrairement à d'autres pays, comme la Grande-Bretagne jusqu'à une période récente, le législateur ne privilégie pas un statut d'occupation particulier.

L'État et les collectivités territoriales ont adopté de nombreux instruments d'aides à la location et à l'accèsion. En ce qui concerne l'accèsion, ces aides, de forme et de montants variés, ont pour objet d'agir à chaque étape d'une opération d'accèsion (cf. Figure 1).

Selon les cas et le mode opératoire de la production de l'offre en accèsion, l'aide peut être attribuée directement au propriétaire ou bien à un opérateur qui la répercutera sur le prix d'acquisition au propriétaire.

La politique d'aide à l'accèsion à la propriété repose en premier lieu sur les dispositifs nationaux très largement ouverts que sont le PTZ et le prêt à l'accèsion sociale à la propriété (PAS). L'État a également mis en place un dispositif plus ciblé socialement avec le prêt social location accèsion (PSLA) qui bénéficie du taux réduit de TVA de 5,5 % et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant quinze ans. En outre, il a introduit dans la législation le bail réel solidaire.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) développent par ailleurs des actions propres en faveur de l'accèsion à la propriété⁷. 65 % des EPCI avaient en 2014⁸ dans leur PLH « le développement d'une offre de logements en accèsion maîtrisée ».

⁵ Source : indice Notaires-INSEE du prix des logements anciens.

⁶ L'article L 301-1 du code de la construction et de l'habitation qui définit les objectifs de la politique du logement précise notamment « *qu'elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par [...] sa diversité de statut d'occupation [...], soit de nature à assurer la liberté de choix pour une personne de son mode d'habitation.* »

⁷ Ces actions sont prévues par l'article L312-2-1 du code de la construction et de l'habitation qui permet notamment aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale d'apporter, sous condition de ressources, des aides aux personnes accédant à la propriété.

⁸ Étude « Le PLH, outil de gouvernance et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat : Etat des lieux et perspectives » (Espacité, 2016).

:

Figure 1 : Les différents types d'aides en faveur de l'accèsion à la propriété

Etapes	Finalité des dispositifs d'aide à l'accèsion sociale	Type d'aides (nationales ou locales)	Financier	Bénéficiaire direct	
Production	Maitrise du coût du foncier	Décote foncière	EPF	Opérateur	
		Subvention du déficit du recyclage	Anah / ANRU	Opérateur	
	Maitrise du coût de la construction	Prêts	AL	Opérateur	
		Subventions	AL / ANRU	Opérateur	
Démembrement de propriété	Démembrement de propriété	Réduction de TVA	Etat	Opérateur	
		Démembrement de propriété	OFS	Propriétaire	
Achat	Réduction des frais d'acquisition	Réduction des frais de notaires	Notaires	Propriétaire	
Solvabilisation du ménage et aide au financement de l'opération	Accès au crédit, sécurisation bancaire	Garantie FGAS et Prêt Accession Sociale (PAS)	FGAS / Etat	Propriétaire	
	Diminution du coût du crédit	PTZ	FGAS / Etat	Propriétaire	
	Aide au remboursement des mensualités	Autres prêts à taux bonifié	AL / Collectivités	Propriétaire	
	Augmentation de l'apport personnel	Aides au logement	CAF, MSA	Propriétaire	
Propriété du logement	Exonération fiscale	Exonération de TFPB	Subventions nationales et locales	Anah / AL / Collectivité	Propriétaire
			Etat / collectivités	Propriétaire	

Source : Mission.

Dans une étude réalisée en 2018 sur un échantillon de 309 collectivités territoriales (206 communautés urbaines et agglomérations, 21 métropoles, et 82 départements), l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) a identifié 70 collectivités ayant mis en place des aides, dont 75 % sous forme de subventions et 25 % de prêts bonifiés distribués par une banque sélectionnée par la collectivité. Ces aides sont destinées pour 32 % d'entre elles à l'accèsion dans le neuf uniquement, 30 % à l'accèsion dans le neuf et dans l'ancien et 30 % dans l'ancien uniquement. La part des aides réservée à l'ancien est en augmentation de dix points par rapport à 2016. Les subventions et les prêts bonifiés peuvent également être complétés par des dispositifs destinés à maitriser le coût du foncier (tels que la mise en place d'organismes fonciers solidaires), de la construction ou des travaux de réhabilitation / requalification de l'existant.

Certains outils locaux de soutien à l'accèsion tiennent compte des critères d'octroi du PTZ, que leurs bénéficiaires mobilisent souvent, sans toutefois faire systématiquement de son bénéfice une condition.

Certaines villes octroient un prêt à taux zéro municipal dont les contours et la portée varient. À Toulouse, ce « PTZ » de dix à quinze ans sans intérêt est de 5 000 à 12 000 euros, qui peuvent par exemple être majorés de 6 000 euros pour un achat dans le neuf dans les quartiers prioritaires du contrat de ville. La ville de Paris a également mis en place un prêt à taux zéro en 2004, dont le montant est fixé, par délibération du conseil de Paris, de 24 200 (personne seule) à 39 600 euros (autre ménage).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales offre en effet d'ores et déjà un cadre juridique permettant aux communes qui le souhaitent de subventionner des PTZ.

Il convient toutefois de relativiser l'importance de ces dispositifs locaux :

- ◆ Ils ne font pas l'objet d'un recensement exhaustif permettant une connaissance précise du nombre de bénéficiaires de chacune de ces aides (d'autant plus qu'elles peuvent se cumuler).
- ◆ Malgré leur diversité, ces aides complémentaires au PTZ, restent, en nombre, marginales et semblent mobilisées par un nombre très limité de ménages au regard du nombre de bénéficiaires du PTZ (plus de 85 000 ménages aidés en 2018).
- ◆ Les aides personnelles au logement, autre dispositif national, étaient davantage mobilisées par les nouveaux accédants avant la quasi extinction du dispositif au 1^{er} février 2018 (en 2017, on comptabilise 411 000 ménages aidés en accession). En 2017, un bénéficiaire du PTZ sur quatre percevait l'APL ou l'AL accession pour une aide représentant 5,4% de son revenu en moyenne.

2. Le PTZ, financé par l'État et distribué par les banques, est destiné à faciliter l'achat d'un premier logement choisi par les ménages en tenant compte de leurs revenus, de la localisation et de la nature du bien

2.1. Depuis sa création le 1^{er} octobre 1995, les objectifs, les conditions d'octroi et les modalités du PTZ ont souvent varié

Le PTZ a été créé le 1^{er} octobre 1995 pour succéder au prêt d'accession à la propriété (PAP) qui était depuis 1978 l'outil mis en place par l'État pour aider l'accession à la propriété. Le PAP était distribué par le Crédit Foncier de France et le Crédit Immobilier aux candidats à l'acquisition, sous réserve du respect de conditions de ressources.

Le PTZ a élargi tout à la fois le réseau d'offre en s'appuyant sur l'ensemble des réseaux bancaires et le nombre des ménages susceptibles d'en bénéficier, en réduisant significativement le taux d'effort des ménages, en particulier par le jeu des différés d'amortissement pour les ménages les plus modestes, et en facilitant l'accession à la propriété de ménages appartenant aux catégories moyennes qui étaient auparavant exclus du bénéfice des PAP.

Le prêt à taux zéro a été remplacé en 2005 par le « nouveau PTZ » qui substitue à la subvention versée par l'État pour compenser l'absence d'intérêt un crédit d'impôt sur les sociétés, lui-même relayé début 2011 par le prêt à taux zéro plus (PTZ+), rebaptisé PTZ en 2015. Ses modalités ont été souvent révisées.

Rapport

Ces évolutions mettent en évidence la complexité et l'instabilité des objectifs poursuivis (cf. encadré 1). Il est toutefois possible d'en dégager quelques lignes de force :

- ◆ Objectifs constants :
 - Le PTZ a d'abord pour vocation de soutenir les ménages qui acquièrent leur premier logement. La réservation aux primo-accédants qui a atténué à partir de 1997 le caractère d'aide à la construction du premier PTZ, n'a plus jamais été remise en cause depuis.
 - Le PTZ vise les ménages des classes moyennes et modestes ; il est modulé suivant les caractéristiques du ménage.

Les plafonds de ressources sont certes fixés à des niveaux élevés et ils ont même temporairement disparus en 2011 et 2012, mais les niveaux d'aide ont toujours été plus élevés pour les revenus les plus modestes et les familles plus nombreuses.

La cible privilégiée exclut toutefois implicitement les ménages très modestes, faute de pouvoir porter l'aide au niveau qui rendrait leurs ressources compatibles avec le prix des logements et par souci d'éviter d'encourager l'accession à la propriété de ménages qui n'auraient pas les moyens d'en assumer le coût sur la durée.

Il ne vise pas non plus à aider tous les primo-accédants à revenus modestes ou moyens puisqu'il ne finance pas l'acquisition de logements existants sans rénovation, dont les prix sont les plus accessibles aux revenus modestes. L'ouverture en 2005 du PTZ à l'acquisition de tout logement existant a en effet été abandonnée depuis 2012.
- ◆ Objectif récurrent : le développement qualitatif du parc de logements est visé par intermittence avec l'ouverture à l'acquisition de logements anciens avec travaux (de 1995 à 2005 puis de nouveau en 2015 pour un nombre limité de communes en zone C, en 2016 pour tout le territoire et à compter de 2018 exclusivement en zones B2 et C).
- ◆ Objectifs évolutifs :
 - Le soutien conjoncturel au secteur du bâtiment reste présent en arrière-plan. Il est particulièrement incarné par le doublement conjoncturel du PTZ en 2009, au plus fort de la crise financière et immobilière.
 - Une incitation au développement des performances énergétiques des logements par la modulation des barèmes a été en vigueur de 2011 à 2014.

L'objectif du PTZ est donc aujourd'hui d'aider des ménages à revenus modestes ou moyens à acquérir leur premier logement à la condition supplémentaire que leurs opérations contribuent à un objectif d'intérêt général consistant à développer ou améliorer le parc de logements. En 2018, l'orientation du PTZ vers la construction neuve en zone tendue et la réhabilitation sur le reste du territoire institue pour la première fois une différenciation des types d'opérations financées selon les zones.

Encadré 1 : historique de l'évolution du PTZ

Le prêt à taux zéro (PTZ) est entré en vigueur en 1995 et a connu différentes évolutions depuis, ainsi que différentes appellations.

De 1995 à 2005, le prêt à 0 %, permet de financer une partie du coût d'acquisition d'un logement, neuf ou construit depuis plus de vingt ans (si le montant des travaux représente au moins 35 % du montant de l'opération). Il est accordé sous conditions de ressources. **À partir de novembre 1997**, le champ des bénéficiaires est réduit aux primo-accédants.

De 2005 à 2010, est instauré le « nouveau prêt à 0 % » (NPTZ). Il permet de financer l'acquisition ou la construction d'un logement neuf, tout en étant élargi à l'ensemble de l'habitat ancien, sans condition d'ancienneté ni quotité minimale de travaux. Les plafonds de ressources sont revalorisés à plusieurs reprises durant cette période. Les modalités de financement diffèrent selon les zones (A, B, C). **Dans le cadre du plan de relance de 2009**, le montant du prêt est doublé pour les prêts émis entre janvier 2009 et juin 2010, dans le neuf uniquement (le montant du PTZ est majoré en fonction du nombre de personnes occupant le logement ou en fonction du niveau de performance énergétique). Cette majoration est réduite à 50 % durant le second semestre 2010

Depuis 2011, le « PTZ + » résulte de la fusion du NPTZ, du Pass-Foncier et du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt. Les montants et des durées de prêts du PTZ+ sont plus élevés que ceux des prêts antérieurs. Il demeure éligible sous conditions de ressources, pour une acquisition dans le neuf ou l'ancien (sans quotité minimale de travaux). Le montant du prêt varie selon le niveau de performance énergétique du logement.

En 2012, un recentrage a été opéré pour limiter le prêt au neuf (sauf vente HLM).

En 2013, le PTZ+ est réservé aux primo-accédants et accordé sous conditions de ressources (avec quatre zones) pour la construction ou l'achat d'un logement neuf, avec quelques possibilités réduites dans l'ancien (achat d'un logement ancien avec travaux importants l'assimilant fiscalement à un local neuf ou transformation d'un local, neuf ou ancien, en logement). Le logement doit satisfaire à des conditions de performance énergétique (respect de la réglementation thermique 2012).

De 2014 à 2017, le PTZ évolue pour élargir sa cible : augmentation de la quotité de l'opération (40%), augmentation des plafonds de ressources, extension du champ géographique de l'éligibilité du PTZ ancien)

En 2018 et 2019, les conditions d'accès au PTZ sont resserrées : le PTZ ancien est recentré sur les zones les moins tendues (B2 et C) et le PTZ neuf maintenu dans toutes les zones mais devient à partir de 2019 moins financé dans les zones B2 et C en 2019. Le PTZ neuf dans l'ancien est destiné à disparaître en 2020.

Source : Mission.

2.2. Le PTZ est un crédit immobilier complémentaire dont le coût est pris en charge par l'État en fonction des ressources du ménage, de la nature et de la localisation du bien

2.2.1. Le PTZ est destiné à aider l'achat de la première résidence principale

Le prêt à taux zéro permet de financer⁹ une partie de l'achat ou de la construction de la future résidence principale d'un ménage primo-accédant¹⁰ (en y incluant, le cas échéant, les honoraires de négociation des agences immobilières) dans le cadre de :

- ◆ l'achat d'un logement neuf ;
- ◆ l'achat d'un logement dans lequel ont été effectués, ou sont effectués lors de l'acquisition, des travaux d'une importance telle qu'il est assimilé ensuite à un logement neuf ;
- ◆ l'achat et l'amélioration d'un logement ancien : les travaux doivent alors correspondre à 25 % du coût total de l'opération ;
- ◆ la construction et l'achat d'un terrain, la transformation en local d'habitation, etc. ;
- ◆ l'achat d'un logement ancien du parc social par son locataire dans le cadre du dispositif dit de « vente HLM » ;
- ◆ la levée de l'option d'achat par un locataire-accédant dans le cadre d'un contrat de location-accession) : l'accédant bénéficie alors du PTZ dans les conditions en vigueur (plafond d'opération, quotité, durée du prêt, zonage et plafond de ressources) au moment de la signature du contrat de location-accession ;
- ◆ l'achat des murs d'un logement sans le sol dans le cadre d'un bail réel solidaire dissociant le bâti du foncier.

Depuis 2018, l'achat d'un logement ancien en zone A et B1 n'est plus éligible au PTZ. À partir du 1^{er} janvier 2020, l'achat ou la construction de logements neufs en zone B2 ou C devient également inéligible.

2.2.2. Le PTZ est un crédit immobilier complémentaire sans intérêt octroyé par un établissement de crédit qui en assume les risques

Le PTZ aide au financement d'une première accession grâce au principe d'un prêt gratuit, c'est-à-dire sans intérêts pour le ménage, l'État prenant à sa charge ces derniers.

Il est distribué par les établissements de crédit qui ont été habilités à cet effet par convention avec l'État¹¹ et qui le font intervenir en complément du prêt immobilier principal, que ce soit un prêt classique ou un prêt réglementé autre (prêt d'épargne logement, prêt d'accession sociale).

C'est la banque qui analyse la solvabilité du ménage, les garanties nécessaires et décide, *in fine*, de lui accorder un PTZ en fonction des conditions d'éligibilité et d'octroi du prêt.

⁹ Articles L41-10-2 et L41-10-3 du Code de la construction et de l'habitation.

¹⁰ Il faut ne pas avoir été pleinement propriétaire de sa résidence principale au cours des deux dernières années. Cette condition n'est toutefois pas exigée lorsque le bénéficiaire du prêt ou l'un des occupants du logement à financer avec le prêt à taux zéro est une personne titulaire d'une carte d'invalidité incapable d'exercer une activité professionnelle, bénéficiaire d'une allocation adulte handicapé ou d'une allocation d'éducation spéciale ou encore a été victime d'une catastrophe ayant conduit à rendre inhabitable de manière définitive sa résidence principale,

¹¹ Banques appartenant aux groupes BPCE (réseau des Banques Populaires, réseau des Caisses d'Épargne, Crédit Foncier, ...), BNP Paribas, Société Générale, Crédit Agricole SA (Caisses régionales et LCL), Crédit mutuel, Crédit Industriel et Commercial, Crédit du Nord et La Banque Postale.

Cf. la liste détaillée des établissements de crédit sur le site de la SGFGAS : <https://www2.sgfgas.fr/web/site-public/etablisements-affilies>.

L'État fait bénéficier les banques délivrant le PTZ d'un crédit d'impôt destiné à compenser l'absence d'intérêt des prêts à taux zéro délivrés au cours d'une année. Ce crédit d'impôt est étalé sur cinq ans. La compensation dont bénéficie la banque pour une génération de prêts accordés recouvre :

- ◆ le coût de la ressource pour les établissements de crédit, c'est-à-dire le coût auquel leur revient le prêt accordé : il est calculé à partir de la courbe des taux zéro-coupon interbancaires ;
- ◆ la marge qui est accordée aux établissements de crédit pour délivrer des PTZ : elle couvre les frais de gestion, les risques de défaillance des emprunteurs et la rémunération des capitaux immobilisés ; elle est de 75 points de base pour la tranche 1 et de 55 points de base pour les tranches 2 et 3 ;

La dépense fiscale réelle est calculée après imposition du crédit d'impôt, qui constitue un « revenu » pour les établissements de crédit, à l'impôt sur les sociétés (IS).

2.2.3. Le PTZ est réservé aux primo-accédants sous conditions de ressources selon des modalités qui dépendent des revenus du ménage, de sa composition et de la localisation du logement

Le PTZ est octroyé aux ménages primo-accédants¹⁰ dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond qui dépend de la localisation du logement et de la composition du ménage. Le revenu pris en compte est le revenu fiscal de référence du dernier exercice connu, avec un plancher égal au neuvième du coût de l'opération.

Il est déterminé en appliquant un pourcentage, appelé quotité, au coût de l'opération, dans la limite d'un plafond qui varie en fonction de la localisation du logement et du nombre de personnes devant l'occuper. La quotité (cf. Tableau 4) peut atteindre 40 % du montant de l'opération (cas des zones très tendues et tendues) et ne peut être inférieure à 10 % (cas de l'achat d'un logement HLM par son locataire).

Les conditions de remboursement du PTZ¹² sont fixées en fonction :

- ◆ des ressources du ménage ;
- ◆ de sa composition : l'accès à chaque tranche est fonction du revenu du ménage divisé par un coefficient fonction du nombre de personnes ;
- ◆ de la zone géographique où le futur logement est acquis et de son éventuel déséquilibre entre l'offre et la demande de logement.

La période de remboursement s'étend de 20 à 25 ans selon les cas. Elle peut comprendre une période de différé de remboursement du PTZ d'autant plus longue (cinq, dix ou quinze ans) que la tranche de revenus est basse (tranche 3, 2 ou 1). Le PTZ est alors remboursé après le prêt principal, selon la tranche pendant une période de dix, douze ou quinze ans.

Le montant du PTZ est défini en fonction du coût total de l'opération, de la composition du ménage, de la zone géographique et des caractéristiques du logement¹³.

¹² Les conditions de remboursement du prêt sont définies aux articles L31-10-11 à L31-10-12 et R31-10-11 du code de la construction et de l'habitation.

¹³ Le montant du prêt est défini aux articles L31-10-8 à L31-10-10 et R31-10-8 à R31-10-10 du code de la construction et de l'habitation.

Tableau 4 : quotités du PTZ 2019

Nature de l'opération	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Logement neuf	40 %	40 %	20 %	20 %
Logement ancien avec travaux	Exclu	Exclu	40%	40%
Logement issu du parc HLM	10 %	10%	10%	10%

Source : Article R31-10-9 du code de la construction et de l'habitation.

Un seul PTZ peut être octroyé par ménage et par opération immobilière.

2.2.4. Le PTZ est accessible à 83 % des ménages locataires et 58 % de son aide est octroyée à la tranche 1 de bénéficiaires

Une part importante des ménages potentiellement primo-accédant est aujourd'hui éligible au PTZ : en 2018, on dénombre 11,4 millions de ménages locataires éligibles au PTZ, soit 83 % des 13,7 millions de ménages locataires¹⁴ (parc privé et parc social). Il convient de signaler que les revenus de ces locataires se situent à un niveau sensiblement inférieur au revenu moyen de l'ensemble des ménages (73 % du revenu moyen des ménages pour les locataires du parc privé et 59 % pour les locataires du parc social¹⁵).

Le revenu moyen des ménages bénéficiaires du PTZ apparaît au moins égal au revenu moyen des ménages bénéficiant d'un crédit immobilier¹⁶. Une explication peut être recherchée dans le fait que le PTZ finance des logements neufs ou anciens avec travaux, plus onéreux que les logements anciens qui constituent la majorité des logements acquis par la majorité des primo-accédants.

Le niveau d'aide incorporé au PTZ varie selon des tranches de revenus dont les limites dépendent de la zone de localisation du logement acquis et de la composition du ménage. Pour un couple sans enfant, habitant en zone A, le plafond de la tranche 1 (la plus basse) se situe à 2 850 € mensuels (7^{ème} décile de salaire). En 2018, 43 % des bénéficiaires du PTZ se situent en tranche 1 qui leur donne droit au niveau d'aide le plus élevé, 12 % dans la tranche de revenus intermédiaire et 46 % dans la tranche supérieure. Les ménages de la tranche 1 perçoivent 58 % du montant total du crédit d'impôt versé par l'État aux banques (cf. Tableau 5).

Tableau 5 : répartition des PTZ par tranche de revenus du barème en 2018

Tranche	% de PTZ	% du crédit d'impôt
1	42,6 %	57,9 %
2	11,8 %	12,0 %
3	45,6 %	30,1 %

Source : Mission.

¹⁴ Source : DGFIP, travaux réalisés à la demande de la mission à partir des données de la taxe d'habitation 2017.

¹⁵ Source : Filocom 2014, DGFIP pour le ministère chargé du logement.

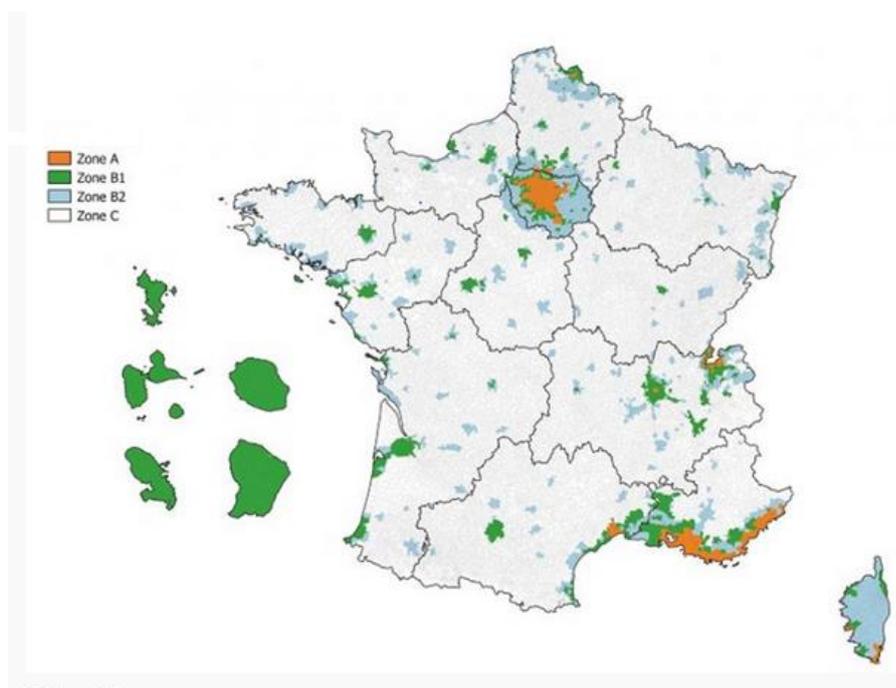
¹⁶ Selon les données du SGFGAS (revenu estimé par les banques à partir des trois dernières fiches de paie des emprunteurs), le revenu moyen (médian) des ménages bénéficiant d'un PTZ s'établit en 2017 à 34,1 k€ (33,5 k€). L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), dans son rapport sur le financement de l'habitat pour 2017, évalue le revenu moyen des ménages bénéficiant d'un crédit immobilier à 33,2 k€ (environ 30,1 k€ pour les primo-accédants).

2.2.5. Le dispositif du PTZ utilise le zonage national défini initialement pour le dispositif d'aide à l'investissement locatif

Le zonage A / B / C a été créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif pour caractériser la tension du marché du logement (différence entre l'offre de logements disponibles et la demande de logements, pour l'achat et la location). Il a été révisé en 2006, 2009 et 2014¹⁷. Pour le PTZ, il découpe le territoire en zones (cf. Carte 1) allant de la plus tendue (zone A) à la plus détendue (zone C).

- Zone A : 650 communes de l'agglomération de Paris, la Côte d'Azur, la partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés comme Lyon, Marseille, Lille et Montpellier ;
- Zone B1 : comprend certaines grandes agglomérations de plus de 250 000 habitants (Nantes, Toulouse, Bordeaux...) dont les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone A, quelques villes chères comme La Rochelle, Bayonne ou Annecy, les départements d'Outre-Mer ;
- Zone B2 : villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zones A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1 ;
- Zone C : reste du territoire.

Carte 1: Découpage du territoire en zones A, B1, B2 et C

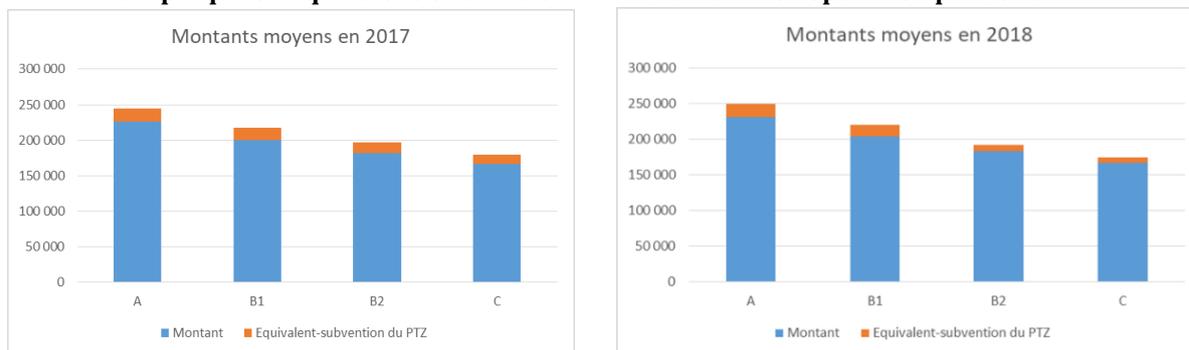


Source : Mission.

¹⁷ [Arrêté du 30 septembre 2014 relatif au classement des communes par zone applicable à certaines aides au logement](#)
[Arrêté du 30 décembre 2014 relatif au champ d'application géographique des prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer des opérations de primo-accession de l'ancien sous conditions de travaux](#)

L'aide que constitue le PTZ varie en fonction de la zone, de même que le prix moyen d'acquisition.

Graphique 5 : Équivalent-subvention du PTZ et coût de l'opération par zone



Source : Données SGFGAS pour les valeurs moyennes, calculs mission.

2.2.6. Le PTZ est géré et contrôlé par un organisme *sui generis*, la SGFGAS.

La gestion et le contrôle du PTZ ont été conçus pour associer les banques à son fonctionnement et à sa définition et ont été confiés à la Société de gestion des financements et de la garantie d'accès sociale à la propriété (SGFGAS), société anonyme dont les actionnaires sont des établissements de crédit et auprès de laquelle l'État dispose de deux commissaires du Gouvernement, qui ont droit de veto sur les décisions liées à l'engagement financier¹⁸.

La SGFGAS effectue un premier contrôle sur les déclarations de PTZ délivrés par les banques. Une fois ce contrôle opéré, elle calcule le montant du crédit d'impôt revenant à la banque.

La société dispose en outre d'un corps d'inspecteurs habilités à mener *a posteriori* des contrôles sur pièces ou sur place, afin de vérifier la conformité des données déclarées avec les pièces présentes dans les dossiers de prêts.

Le fonctionnement de la SGFGAS repose largement sur une automatisation des échanges d'information avec les établissements de crédit qui télétransmettent les déclarations de PTZ délivrés par les banques. La société effectue alors un premier contrôle sur la base des informations ainsi transmises et peut effectuer des contrôles *a posteriori*.

Cette automatisation contribue fortement à fluidifier le fonctionnement du dispositif. Elle limite toutefois les possibilités de modulation des conditions du PTZ à un niveau très local dans le cadre notamment d'une déconcentration ou d'une décentralisation.

La SGFGAS consacre près de 1,1 M€¹⁹ annuellement aux dépenses de fonctionnement pour l'animation réglementaire, les traitements statistiques et le contrôle des opérations du dispositif PTZ, avec des coûts supplémentaires de mise en œuvre à chaque adaptation du dispositif.

¹⁸ L'article 126 de la loi de finances du 30 décembre 1992 a prévu l'octroi de la garantie de l'État à des prêts bancaires pour l'habitat ainsi que la création d'un fonds de garantie à l'accès sociale (FGAS) à cet effet afin que les emprunteurs modestes aient accès au crédit à des conditions identiques à celles accordées aux autres emprunteurs. La gestion de cette garantie a été confiée à une société dont les établissements de crédit sont actionnaires, dont les statuts sont approuvés par décret et dont le président du conseil d'administration est nommé par arrêté : la SGFGAS. La mission de la SGFGAS a été élargie en 1995 à la gestion des prêts à taux zéro lors de la création de cette aide aux particuliers,

¹⁹ Calculé à partir des rapports annuels de performance du programme 135 et du programme 145 ainsi que des clefs de répartition analytiques transmises par la SGFGAS.

2.3. Le PTZ, largement accessible, est principalement mobilisé pour l'acquisition de logements neufs et son utilisation reflète les priorités des ménages

2.3.1. Le PTZ est utilisé principalement pour l'achat de logements neufs, mais est ouvert depuis 2014 aux logements anciens avec travaux

En dépit des évolutions des règles d'éligibilité, le PTZ a été utilisé depuis 2012 principalement pour l'acquisition de logements neufs conformément à sa réglementation.

La part de l'ancien a crû depuis 2016 sous l'effet d'une réforme élargissant l'usage du PTZ dans l'ancien aux aires urbaines de plus de 10 000 habitants, dont il était auparavant exclu. Cette part reste toutefois minoritaire, la réalisation de travaux de rénovation comportant plus de risques pour l'accédant que la construction neuve (absence de garantie décennale, imprévus et surcoûts).

Au gré des évolutions réglementaires, la part des logements neufs dans le total des PTZ est ainsi passée de 99 % de 2012 à 2014 à 73 % au premier semestre 2019 (cf. Tableau 6). Cette proportion contraste avec la part des logements neufs dans les opérations de primo-accession, dont ils ne représentaient en 2013 que 32,5 %²⁰.

Tableau 6 : Répartition des PTZ par catégorie de logement financé entre 2012 et 2019

Année	Proportion des PTZ (en %) consacrés à l'acquisition de logements						Nombre de PTZ
	Individuel ancien	Individuel neuf	Collectif ancien	Collectif neuf	Total individuel	Total neuf	
2012	0	77	0	22	78	99	79 199
2013	0	63	0	36	64	99	42 948
2014	1	65	1	33	66	98	47 004
2015	4	67	2	27	71	94	58 742
2016	20	54	3	23	74	77	115 796
2017	19	56	3	21	75	77	122 408
2018	22	46	3	29	68	75	87 145
2019 ²¹	24	44	3	29	68	72	29 470

Source : SGFGAS, calculs mission.

L'année 2018 a été marquée par la suppression du financement des logements anciens en zones A et B1 et par la forte baisse du nombre d'opérations en neuf des zones B2 et C. En définitive, la proportion de logements neufs a continué à baisser en 2018 (76 %), puis au premier semestre 2019 (73 %).

La suppression du financement des opérations dans l'ancien avec travaux en zones A et B1 s'est traduite par une baisse de 3 600 PTZ accordés (quelques centaines en A, deux à trois mille en B1). À partir de 2018, les seules opérations sur logement existant financées dans ces zones concernent les ventes HLM. Le bénéfice pour l'État est minime, dans la mesure où le crédit d'impôt total accordé en 2017 pour l'ancien en zones A et B1 ne représentait qu'environ 3 % du total des subventions allouées au titre du PTZ, soit 64 M€ sur 1,9 Md€.

Mais cette réforme de portée budgétaire limitée a envoyé un signal qui n'est pas en faveur de la rénovation en zone A et B1, d'autant que les règles d'éligibilité de l'ancien avec travaux n'incitaient déjà pas les banques à instruire ce type de dossier, qui demande beaucoup plus de contrôles qu'une acquisition neuve.

²⁰ Source : Insee, « les conditions de logement en France, éditions 2017 ».

²¹ Seuls les cinq premiers mois de l'année sont disponibles pour l'année 2019.

Encadré 2 : Exemple de structuration d'une offre professionnalisée de rénovation

La mission note que le premier groupe français de construction de maisons individuelles, Hexaôm a d'ores et déjà entrepris de se structurer pour proposer des rénovations de maisons à prix et délais garantis, activité qui représente un septième de son chiffre d'affaires. Selon son site, ce groupe, qui a livré 6 000 maisons neuves en 2018, a rénové depuis 2015 plus de 75 000 maisons en France.

Source : Site www.hexaom.fr

Or le financement de la rénovation du parc ancien est un enjeu important pour la revitalisation des centres anciens. Bayonne et Garges-lès-Gonesse se situent respectivement en zones B1 et A, et ne peuvent bénéficier du PTZ dans l'ancien alors qu'elles font l'objet d'une opération « action cœur de ville » dans laquelle l'État intervient aux cotés des collectivités territoriales.

2.3.2. Le PTZ finance très majoritairement des logements individuels

La prépondérance du logement individuel dans les opérations financées par le PTZ (75 % en 2017) reflète celle de l'ensemble des primo-accédants (76,3 %²²).

La construction de maisons neuves est plus souvent financée à l'aide du PTZ que la construction d'appartements neufs : les achats avec PTZ représentent près du quart des permis délivrés pour des maisons individuelles, contre seulement 8 % pour les logements collectifs (cf. Tableau 7).

Tableau 7 : nombre de PTZ et de permis de construire octroyés entre 2012 et 2018 selon le type de logement

Année	Individuel			Collectif		
	Nombre de permis de construire octroyés	Nombre de PTZ accordés	PTZ rapportés aux permis de construire (en %)	Nombre de permis de construire octroyés	Nombre de PTZ accordés	PTZ rapportés aux permis de construire (en %)
2012	217 823	61 002	28	229 976	17 557	8
2013	193 012	27 258	14	204 274	15 343	8
2014	161 176	30 608	19	187 118	15 372	8
2015	167 114	39 135	23	200 318	16 142	8
2016	181 922	62 937	35	234 660	26 533	11
2017	194 660	68 537	35	243 721	26 281	11
2018	174 317	40 214	23	224 870	23 305	10
Total	1 290 024	329 151	26	1 524 937	142 533	9

Source : SGFGAS, Sit@del2, calculs mission.

La prépondérance de la maison individuelle peut s'expliquer par les préférences des ménages et par son coût inférieur à celui du logement collectif, notamment en diffus et dans les secteurs où le foncier est moins cher.

Encadré 3 : exemple de coûts de construction

Selon FIDERIM, promoteur immobilier, les coûts de construction varient par exemple de 740 € HT à 1 020 € HT par m² habitable pour la maison de plain-pied avec garage intégré ou détaché sur un terrain peu accidenté à 3 100 € HT par m² habitable pour un collectif urbain dense, R+4 à R+7, sur parcelle étroite, avec accolements latéraux, places de stationnement nécessaires en plus de deux niveaux de sous-sol.

Source : Mission.

²² Selon l'Insee, enquête logement. La proportion de l'ensemble des propriétaires occupant qui résident en maison individuelle est très proche : 79,4 %.

Les ménages bénéficiaires du PTZ sont plus jeunes et de plus petite taille que l'ensemble des primo-accédants.

Selon l'enquête logement de l'INSEE, en 2013 (cf. Tableau 8) :

- ◆ la personne de référence des ménages primo-accédants est en moyenne âgée de 34,5 ans, contre 32,5 ans pour les ménages bénéficiaires du PTZ la même année ;
- ◆ le nombre moyen de personnes dans le logement s'établit à 2,8 pour les primo-accédants, contre 2,6 pour les bénéficiaires du PTZ ;
- ◆ 62 % des ménages primo-accédants sont des couples avec enfant(s), tandis que 51 % des ménages bénéficiaires du PTZ en 2013 comptaient deux personnes ou moins.

Tableau 8 : âge et composition des ménages bénéficiaires du PTZ

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Âge moyen des bénéficiaires du PTZ	32,5	32,5	32,7	33	32,9	32,9	32,9
Nombre moyen de personnes dans le logement des bénéficiaires du PTZ	2,6	2,6	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4

Source : Données SGFGAS, périmètre et calculs mission.

2.3.3. Le taux de recours au PTZ par les nouveaux propriétaires occupants décroît avec la taille de l'aire urbaine

Le nombre des PTZ rapporté au nombre des nouveaux propriétaires occupants de 2015 à 2017 fait apparaître un taux de recours moyen au PTZ de 23 % sur l'ensemble de la France.

Le recours au PTZ est relativement concentré : les 49 aires urbaines qui ont eu plus de 1 000 PTZ durant cette période représentant²³ 72 % des nouveaux propriétaires occupants et 75 % des PTZ distribués.

On trouve un taux élevé de recours au PTZ (30 % des nouveaux propriétaires occupants) dans les métropoles régionales en tension : Lyon, Bordeaux, Toulouse, Rennes, Montpellier, mais aussi à Perpignan ou à Caen ainsi que dans des aires a priori moins dynamiques sur le plan économique comme Valenciennes et Douai-Lens, où le taux de recours s'élève à 42 %.

Pour les aires multipolarisées et les communes hors aire urbaine, le taux de recours diminue avec la taille. Les communes isolées loin des pôles connaissent quant à elles un taux de recours au PTZ très inférieur à la moyenne nationale (14,4 %).

2.4. Les bénéfices que retirent les ménages du PTZ ainsi que son impact sur les finances publiques sont très sensibles à l'évolution de ses critères

2.4.1. L'aide totale perçue par les ménages, appréciée au travers de l'équivalent-subvention, a fortement varié depuis 2012 au rythme des réformes

Le bénéfice du PTZ pour le ménage réside dans une réduction du montant de ses mensualités. Un équivalent-subvention peut alors être reconstruit, par différence entre le montant effectif du prêt et le montant qu'aurait pu emprunter le ménage en payant une mensualité identique, mais en l'absence de PTZ donc avec un taux d'intérêt non bonifié.

²³ Source : Insee pour l'évolution du nombre de propriétaires occupants par aire urbaine, SGFGAS pour le nombre de PTZ par aire urbaine, calculs mission.

Le montant total de l'équivalent-subvention ainsi calculé pour l'ensemble des ménages a fortement augmenté en 2016 et en 2017 par rapport à 2015 (cf. Tableau 9). Cette augmentation est la conséquence de la réforme du PTZ opérée en 2016 qui revalorisait fortement les niveaux d'aide (augmentation du montant du prêt et extension du différé de remboursement à toutes les tranches de revenus).

Tableau 9 : Montant de l'équivalent-subvention du PTZ entre 2012 et 2019

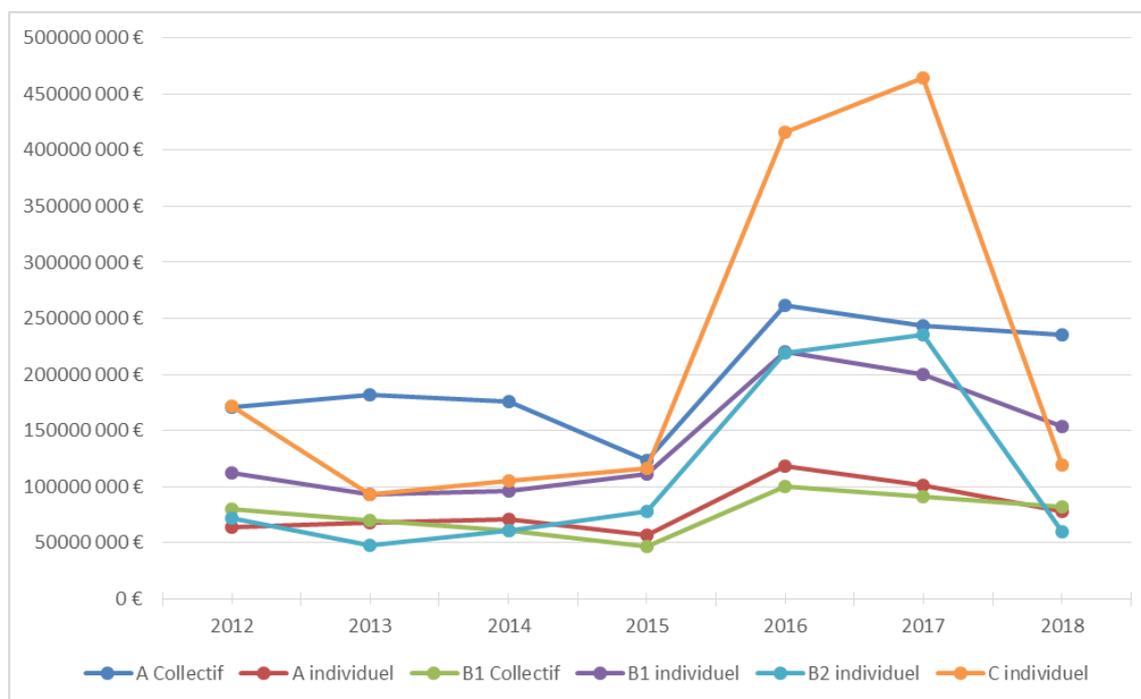
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Équivalent subvention (en M€)	749	632	651	627	1 886	1 887	1 071

Source : SGFGAS, périmètre et calculs mission²⁴.

L'examen par catégorie de l'équivalent-subvention annuel (cf. Graphique 6) montre que celui-ci s'est concentré depuis 2012 sur six catégories : logements neufs individuels et collectifs en zones A et B1, logements individuels neufs en zones B2 et C, qui ont représenté une part diminuant de 97 % à 73 %. On notera que :

- ◆ le montant équivalent-subvention augmente fortement en 2016 dans toutes les zones (réforme de 2016) ;
- ◆ le montant alloué au collectif neuf en zone tendue a fluctué entre 170 et 350 M€ ;
- ◆ le montant alloué à l'individuel neuf en zone tendue a été également fluctué entre 160 et 340 M€ ;
- ◆ le montant alloué à l'individuel neuf en zones détendues (B2 et C) a varié entre 140 et 690 M€ et a baissé en 2018 de 520 M€ par rapport à 2017.

Graphique 6 : Montant d'équivalent-subvention ventilé par zone et nature de logement, pour les six principales catégories (biens neufs)



Source : Données SGFGAS, calculs mission.

²⁴ L'année 2019 a été estimée par la mission en étendant, sur la base du réalisé des années passées, les résultats enregistrés sur les cinq premiers mois de l'année.

Rapport

Un autre enseignement des récentes réformes est l'élasticité du coût du PTZ aux conditions d'octroi (cf. Tableau 10).

Tableau 10 : Nombre de PTZ et montant total et moyen de leur équivalent-subvention de 2015 à 2018

	2015	2016	2017	2018
Nombre de PTZ	58 742	115 796	122 408	87 149
Équivalent-subvention moyen par ménage (en €)	10 679	16 286	15 417	12 292
Équivalent subvention total (en M€)	627	1 886	1 887	1 071

Source : SGFGAS, calculs mission.

La réforme de 2016 a ainsi entraîné un quasi-doublement du nombre des PTZ, mais un triplement de la subvention allouée du fait d'une augmentation de moitié de la subvention moyenne. À l'inverse, la réforme introduite en 2018 a entraîné pour les catégories visées une réduction du nombre de prêts et ceux-ci sont logiquement moins chers pour l'État. Le montant total de l'équivalent subvention accordé en 2018 est de ce fait en diminution de 43 % par rapport à 2017 (mais reste supérieure au niveau atteint en 2015).

2.4.2. Le mécanisme du PTZ engage les finances publiques pour cinq ans mais sans risque lié à la remontée des taux

Quelle que soit la durée du prêt, le crédit d'impôt qu'il ouvre est versé sur cinq ans. La dépense fiscale d'une année donnée inclut donc les effets des PTZ accordés durant les cinq exercices précédents. Les effets de la forte hausse de la subvention distribuée en 2016 et 2017 porteront donc leurs effets respectivement jusqu'en 2021 et 2022.

Le bilan pour les finances publiques devrait en toute rigueur tenir compte du surplus d'impôt sur les sociétés généré par les PTZ. Toutefois, dans la mesure où le PTZ semble se substituer dans la très grande majorité des cas à un prêt qui aurait été de toute façon accordé, on peut considérer que cet effet est minime.

Pour illustrer schématiquement l'effet différé du PTZ, il faut avoir à l'esprit que, s'il était entièrement supprimé fin 2019, les finances publiques conserveraient une dette de 3,5 Md€ à payer sur cinq ans (qui n'est pas comptabilisée dans la dette publique mais dans les charges à payer de l'État, annexées au projet de loi de règlement).

Tableau 11 : Montant du crédit d'impôt par année et par cohorte

Année	Coût par cohorte (en M€)	Crédit d'impôt ²⁵ (en M€)
2009	1 810	700
2010	2 158	920
2011	2 331	1 100
2012	617	1 260
2013	610	1 240
2014	603	1 182
2015	494	1 065
2016	1 506	935
2017	1 924	746
2018	1 245	899

Source : Documents budgétaires (voies et moyens tomes 2), données SGFGAS, périmètre et calculs mission.

²⁵ Le crédit d'impôt ne se déduit pas directement des coûts par cohorte des cinq années précédentes, dans la mesure où des remboursements anticipés de prêt donnent lieu à annulation du crédit d'impôt restant à verser.

Le Tableau 11 illustre l'effet-retard du changement des règles du PTZ : le coût pour l'État des prêts octroyés en 2018 diminue d'un tiers par rapport à 2017, mais le montant total du crédit d'impôt augmente de 20 %. À l'inverse, la réforme entrée en vigueur début 2016 avait entraîné un triplement du coût de la cohorte 2016, alors que le coût budgétaire du PTZ avait diminué cette année-là.

La mission a été interrogée sur les risques associés à une éventuelle remontée des taux. Il n'y en a pas pour les PTZ déjà octroyés, dans la mesure où c'est pour l'État le taux (à la date d'émission de l'offre de prêt, révisé trimestriellement) qui s'applique, le risque étant assumé par les banques.

3. L'impact sur les plans de financement des ménages paraît limité

L'impact du PTZ provient exclusivement de l'augmentation de la capacité d'endettement du fait de la prise en charge par l'État d'une partie des intérêts d'emprunts. Il est souvent avancé que le PTZ facilite l'accès au crédit bancaire parce qu'il serait assimilé à un apport personnel. Cet argument est toutefois erroné, les banques n'exigeant pas systématiquement un tel apport personnel. De plus, le capital du PTZ doit bien être remboursé et cette charge doit impérativement être prise en compte dans l'appréciation de la solvabilité de l'emprunteur.

Cet impact varie fortement dans le temps, d'une part, du fait des changements de barème, d'autre part, du fait du niveau des taux d'intérêt de marché bonifiés par l'État. La mission s'est donc efforcée d'évaluer l'impact du dispositif sur le financement des différentes catégories d'opérations et son évolution de 2016 au premier semestre 2019 en analysant le fichier des PTZ déclarés par les banques auprès de la SGFGAS.

Cette analyse permet de prendre la mesure de l'érosion générale des niveaux d'aide en fonction de la baisse des taux d'intérêt, avant d'évaluer la capacité du dispositif à apporter un impact décisif sur le financement des opérations. Au-delà de cette évaluation strictement financière, l'impact psychologique du PTZ doit être pris en compte.

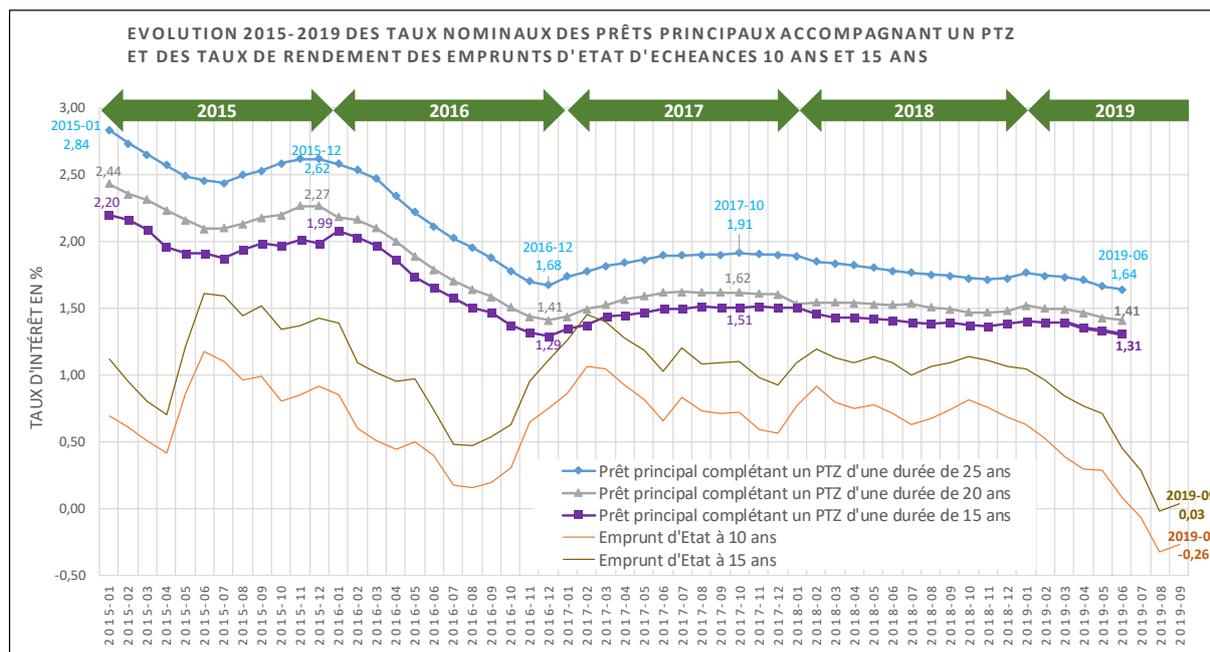
3.1. La baisse des taux d'intérêt a fortement érodé les niveaux d'aide

L'augmentation de la capacité d'endettement due au PTZ, en d'autres termes l'aide perçue par l'emprunteur ou équivalent-subvention (cf. *supra* 2.4.1) dépend en premier lieu du montant du PTZ et de ses conditions de remboursement qui déterminent ensemble la part des intérêts totaux pris en charge par l'État. Mais l'impact du PTZ dépend également du niveau des taux d'intérêt des crédits immobiliers pratiqués par les banques.

3.1.1. La baisse des taux d'intérêt semble s'accélérer depuis l'été 2019

L'évolution des taux d'intérêt des prêts principaux associés au PTZ pour des durées de 25 ans (plus de la moitié des opérations), 20 ans ou 15 ans est illustrée par le Graphique 7. Il fait apparaître que, dès la mise en place du nouveau barème revalorisé début 2016, une baisse assez rapide des taux de crédit immobilier s'engage et se poursuit jusqu'à la fin de l'année. Le taux sur 25 ans est ainsi revenu de 2,62 % en décembre 2015 à 1,68 % en décembre 2016. Après une légère remontée début 2017, une lente décrue s'engage à nouveau à partir du quatrième trimestre et se poursuit en 2018 et au premier semestre 2019.

Graphique 7 : Évolution des taux d'intérêt de 2015 à 2019



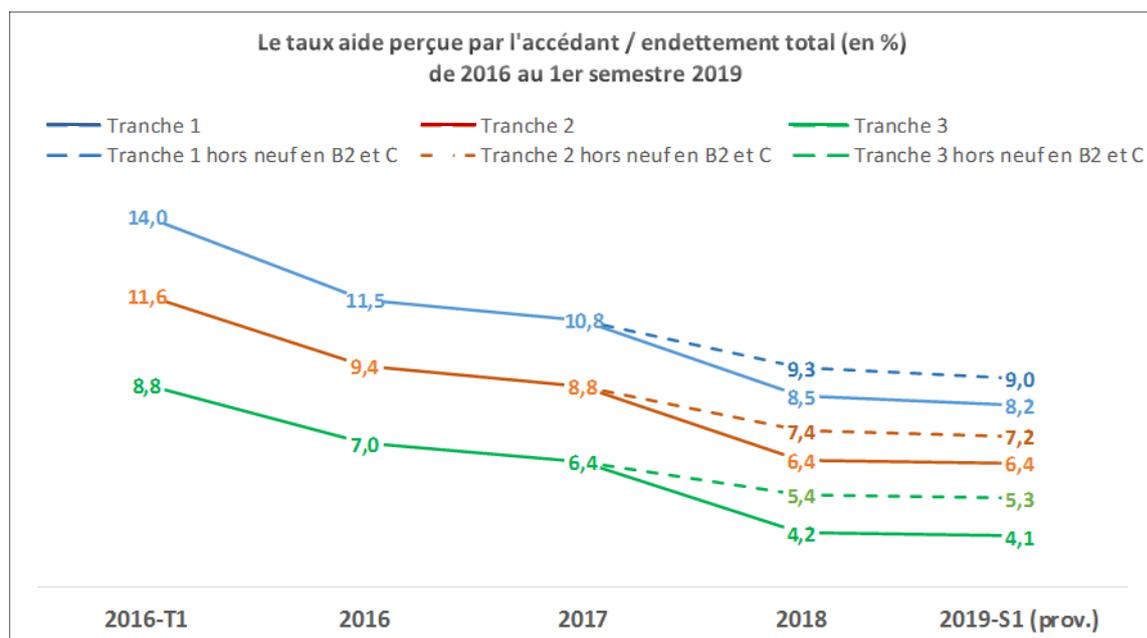
Source : Taux moyens des prêts principaux à taux fixe accompagnant les PTZ calculés par la mission IGF/CGEDD à partir du fichier de la SGFGAS (les taux du 2e trimestre 2019 ne sont pas définitifs). Moyennes mensuelles des taux de rendement journaliers diffusés par la Banque de France pour les emprunts d'État.

L'évolution des taux des crédits immobiliers de 2016 au premier semestre 2019 reproduit de façon lissée et avec quelques mois de décalage l'évolution des taux sur les marchés financiers représentés sur le Graphique 7 par les emprunts d'État à 10 ans et 15 ans. Les taux de ces emprunts ont fortement baissé au cours de l'été 2019 avant de connaître un léger rebond en septembre. On peut penser que les crédits immobiliers suivent à nouveau cette tendance baissière de façon atténuée, comme le confirment d'ailleurs les sites des courtiers en taux.

3.1.2. Les niveaux d'aide ont subi une érosion continue

L'évolution des taux d'intérêt se répercute sur le niveau d'aide incorporé au PTZ (cf. Graphique 8) c'est-à-dire sur le rapport entre l'aide perçue (équivalent-subvention) et l'endettement total.

Graphique 8 : évolution des taux d'aide du PTZ par tranche



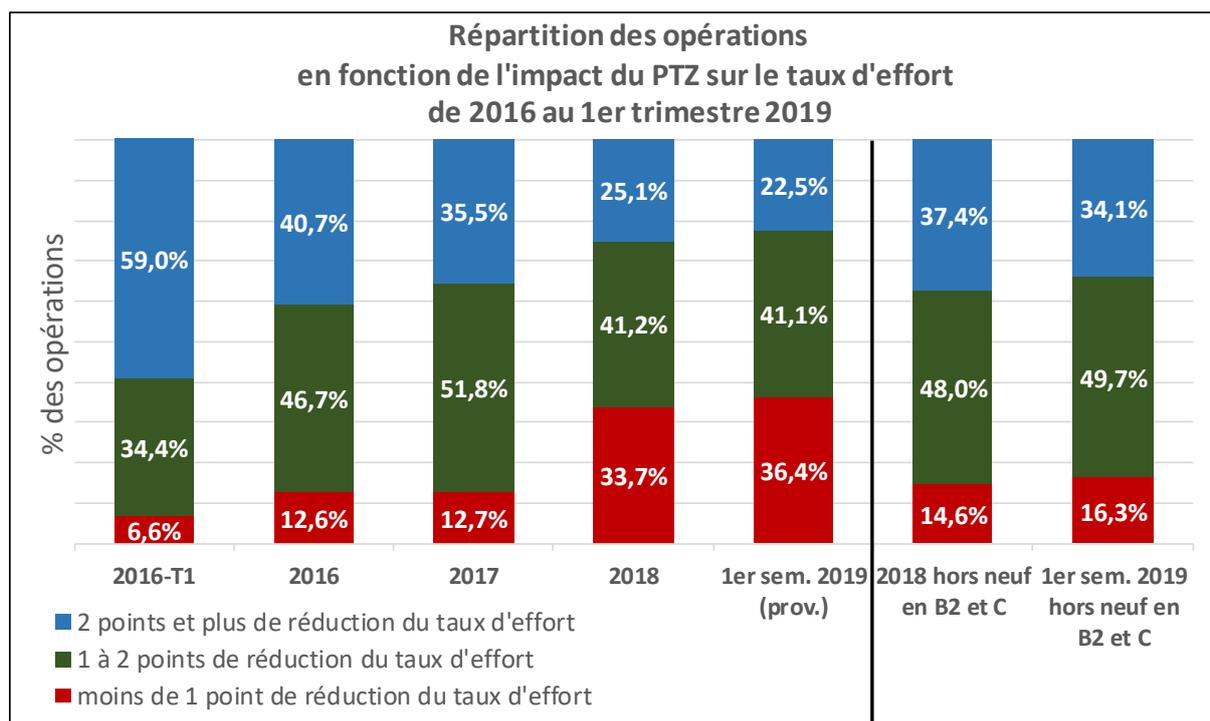
Source : Analyse par la mission IGF/CGEDD du fichier des PTZ déclarés par les banques à la SGFGAS au 2 juillet 2019.

Au premier trimestre 2016, l'aide représente en moyenne entre 8,8 % de l'endettement total en tranche 3 et 14,0 % pour la tranche 1. En 2017, la baisse des taux a ramené cette fourchette entre 6,4 % et 10,8 %. À partir de 2018, la réduction du montant de prêt pour les opérations en neuf des zones B2 et C ajoute ses effets à la baisse des taux d'intérêt de sorte qu'au premier semestre 2019, le rapport aide / endettement varie entre 4,2 % et 8,5 % en moyenne. Si on ne tient pas compte des opérations en neuf des zones B2 et C qui ne devraient plus être financées à partir de janvier 2020, la fourchette est à peine plus significative : entre 5,3 % et 9,0 %.

De même, le Graphique 9 met en évidence que la proportion des opérations bénéficiant d'une réduction significative d'au moins deux points de taux d'effort (soit par exemple une mensualité réduite de 50 € pour un revenu mensuel de 2 500 €) a fortement baissé : de 59 % au premier semestre 2016 à 22,5 % au premier semestre 2019. Cette dégradation est à nouveau un peu moins accentuée si l'on exclut les opérations en neuf des zones B2 et C avec 33 % d'opérations bénéficiant d'une réduction du taux d'effort d'au moins deux points au premier semestre 2019.

La situation est toutefois très différenciée selon les opérations comme l'illustre le Tableau 12. La réduction du taux d'effort reste significative, autour de deux points et plus en moyenne, en zone A et B1 pour les tranches 1 et 2. En revanche, en tranche 3 en général, pour le neuf à quotité réduite des zones B2 et C et dans une moindre mesure pour l'ancien avec travaux, l'impact est nettement plus incertain, voire quasi inexistant pour les ventes HLM sans travaux d'amélioration pour lesquelles la quotité du PTZ est de 10 %.

Graphique 9 : Effet du PTZ sur le taux d'effort des ménages



Source : Analyse par la mission IGF/CGEDD du fichier des PTZ déclarés par les banques à la SGFGAS au 2 juillet 2019.

3.1.3. En 2019, les bénéficiaires du PTZ voient, en moyenne, leurs mensualités réduites de 1,7 % de leur revenu, hors opérations dans le neuf de la zone B2 et C

Parmi l'ensemble des bénéficiaires des PTZ au premier semestre 2019, la réduction de mensualité permise par le PTZ représente en moyenne 1,4 % de leur revenu. Toutefois, si on excepte les opérations en neuf des zones B2 et C qui ne seront plus financées à partir du 1^{er} janvier 2020, ce taux atteint 1,7 %.

La réduction de mensualité atteint 2,1 % pour la tranche 1 (soit 52 € pour un revenu mensuel de 2 500 €), 1,3 % pour la tranche 3 (soit 45,5 € pour un revenu mensuel de 3 500 €). La réduction la plus élevée est observée pour les opérations de la zone A en tranche 1. Ces taux sont nettement en recul par rapport au premier trimestre 2016, où la réduction de mensualité atteignait 2,4 % du revenu en moyenne (entre 1,8 % pour la tranche 3 et 2,9 % pour la tranche 1).

Tableau 12 : Réduction moyenne du taux d'effort (en points de %) selon la tranche du barème, le type d'opération et la zone géographique au premier semestre 2019 (hors B2 et C)

ZONE	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Neuf	Ancien avec travaux	HLM (quotité de 10%)	Ensemble
A	2,4	2,0	1,3	2,0		0,5	2,0
B1	2,1	1,9	1,4	1,9		0,5	1,8
B2	1,7	1,5	1,1		1,6	0,4	1,5
C	1,7	1,6	1,2		1,5	0,4	1,5
Ensemble	2,1	1,8	1,3	2,0	1,5	0,5	1,7

Source : Analyse par la mission IGF/CGEDD du fichier des PTZ déclarés par les banques à la SGFGAS au 2 juillet 2019.

3.2. L'impact du PTZ reste significatif pour un dixième des bénéficiaires avec de fortes disparités suivant la zone, les revenus et le type de logement

3.2.1. La mission a construit un indicateur d'impact décisif présumé

L'impact du PTZ est décisif lorsqu'une réduction significative du taux d'effort a pour effet de ramener des mensualités à un niveau compatible avec les exigences de solvabilité de la banque. Il permet alors de réaliser une opération dans des conditions qui n'auraient pas été possibles en son absence. La mission s'est efforcée de construire un indicateur représentatif de la proportion de ces opérations parmi l'ensemble des PTZ.

Cet indicateur d'impact décisif présumé est défini comme la proportion d'opérations qui cumulent un taux d'effort hors PTZ et un certain seuil. Pour ce seuil, deux valeurs sont prises en compte :

- ◆ La borne basse de l'indicateur correspond à une réduction d'au moins 2 % du revenu mensuel,
- ◆ La borne haute correspond à une réduction d'au moins 1 % du revenu mensuel, ce qui inclut mécaniquement un plus grand nombre de bénéficiaires.

Un échange avec des professionnels a permis à la mission de vérifier que cette définition tirait le meilleur parti possible des informations disponibles dans la base de la SGFGAS. Cet échange a notamment conduit à exclure l'APL du calcul du taux d'effort, cette aide n'étant pas prise en compte dans la majorité des cas pour ce calcul.

3.2.2. La synthèse des valeurs prises par cet indicateur et leur évolution

Tableau 13 : Pourcentage des bénéficiaires du PTZ pour lesquels celui-ci a eu un impact présumé décisif

		2016-T1	2016	2017	2018	2019-S1
ENSEMBLE DES PTZ	Borne basse	16,5%	13,0%	12,8%	9,9%	9,1%
	Borne haute	17,5%	16,1%	17,3%	14,7%	14,2%
ENSEMBLE DES PTZ hors neuf B2 et C	Borne basse				14,5%	13,7%
	Borne haute				19,2%	18,7%
Dont :						
Tranche 1	Borne basse	23,0%	20,2%	21,0%	16,9%	16,1%
	Borne haute	23,1%	20,6%	21,4%	18,6%	18,6%
Tranche 2	Borne basse	20,5%	16,3%	17,2%	14,9%	15,7%
	Borne haute	20,6%	17,8%	18,5%	19,6%	21,2%
Tranche 3	Borne basse	9,1%	4,5%	3,7%	1,6%	1,4%
	Borne haute	11,2%	10,8%	13,1%	9,4%	8,9%
NEUF	Borne basse	18,7%	15,0%	14,5%	11,4%	10,7%
	Borne haute	19,7%	18,4%	19,6%	17,2%	16,9%
Dont :						
Zone A	Borne basse	29,6%	24,7%	24,2%	23,0%	23,1%
	Borne haute	30,6%	28,6%	29,7%	30,8%	32,1%
Zone B1	Borne basse	21,0%	16,8%	16,6%	16,1%	15,5%
	Borne haute	21,5%	19,3%	20,1%	20,9%	20,7%
Zone B2	Borne basse	15,0%	11,7%	12,8%	1,6%	1,3%
	Borne haute	16,0%	15,0%	17,9%	8,1%	8,2%
Zone C	Borne basse	12,3%	8,8%	8,9%	0,8%	0,3%
	Borne haute	13,6%	12,5%	9,4%	4,8%	4,3%
Tranche 1	Borne basse	26,9%	24,3%	25,0%	20,5%	20,2%
	Borne haute	26,9%	24,6%	25,3%	23,1%	23,6%
Tranche 2	Borne basse	22,3%	18,1%	19,1%	16,5%	17,8%
	Borne haute	22,5%	19,7%	20,5%	22,5%	24,5%
Tranche 3	Borne basse	10,0%	5,0%	4,1%	1,8%	1,5%
	Borne haute	12,1%	11,9%	14,4%	10,3%	9,7%
ANCIEN AVEC TRAVAUX	Borne basse	8,9%	7,0%	7,3%	5,4%	5,2%
	Borne haute	9,8%	8,8%	9,9%	7,8%	7,8%
VENTES HLM (quotité de 10%)	Borne basse	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Borne haute	2,6%	2,1%	2,0%	0,8%	0,5%

Source : Analyse par la mission du fichier des PTZ déclarés par les banques à la SGFGAS au 2 juillet 2019.
Lecture : au premier semestre 2019, 9,1 % des opérations financées en PTZ cumulent un taux d'effort hors PTZ de plus de 33 % et une réduction du taux d'effort par le PTZ d'au moins 2 points ; 14,2 % des opérations cumulent un taux d'effort hors PTZ de plus de 33 % et une réduction du taux d'effort par le PTZ d'au moins 1 point. Les cases colorées en rouge signalent les valeurs les plus basses, les cases en bleu les valeurs les plus hautes.

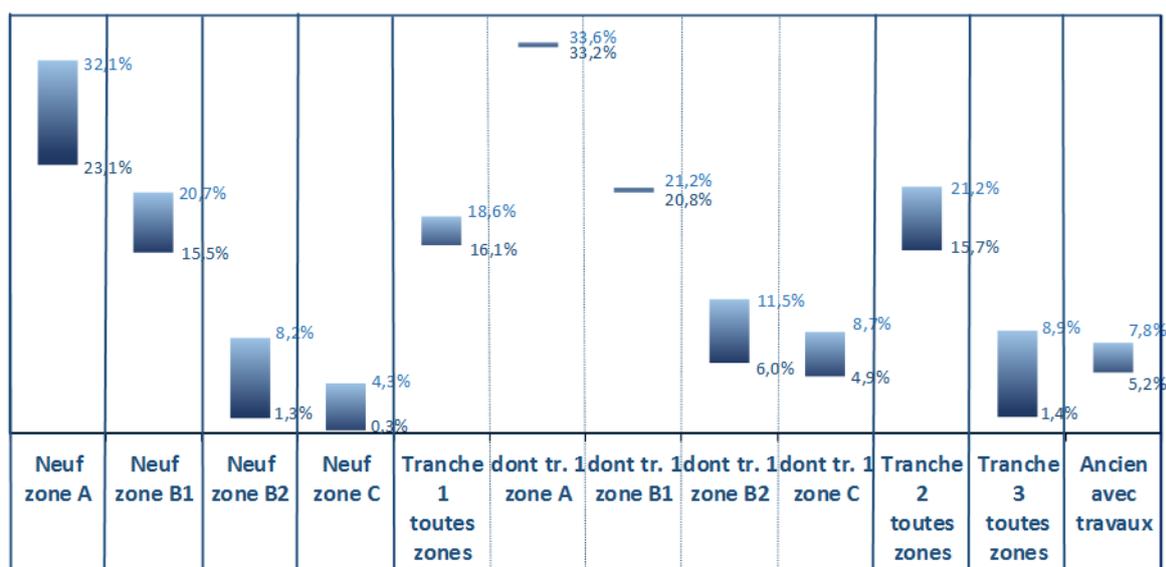
Rapport

Le Tableau 13 fait apparaître en premier lieu, toutes opérations confondues, une dégradation régulière de l'impact du PTZ. De 2016 à 2017, la baisse des taux mise en évidence supra se traduit par la réduction de la borne basse de 16,5 % au premier trimestre 2016 à 12,8 % en 2017, la borne haute étant moins affectée. Puis en 2018 et 2019, la réduction de la quotité du PTZ dans le neuf en zones B2 et C ramène la borne basse en dessous de 10 % tous PTZ confondus. Dans le périmètre des opérations financées à la date de ce rapport, l'impact du PTZ serait encore décisif pour environ une opération sur dix. Si on ne tient compte que des opérations qui demeureront finançables à partir du 1er janvier 2020 (donc hors le neuf en B2 et C), la proportion d'impacts présumés décisifs est de l'ordre d'un sur sept.

3.2.3. L'indicateur d'impact décisif présumé présente des écarts importants entre les zones et les types d'opération

Au premier semestre 2019, l'indicateur d'impact décisif présumé se situe entre 9,1 et 14,2 %, toutes opérations confondues (entre 13,7 % à 18,7 % hors neuf en B2 et C). Le graphique 10 présente toutefois les écarts dans les valeurs prises pour les différentes catégories d'opération.

Graphique 10 : Intervalles entre bornes hautes et basses de l'indicateur d'impact décisif présumé au premier semestre 2019



Source : traitement par la mission du fichier des PTZ déclarés par les banques à la SGFGAS au 2 juillet 2019.

Lecture : parmi les opérations en neuf financées par un PTZ en zone A au 1er semestre 2019, la part de celles dont l'impact du PTZ peut être présumé décisif est comprise entre 23,1 % (borne basse avec une réduction du taux d'effort d'au moins 2 points) et 32,1 % (borne haute avec une réduction du taux d'effort d'au moins 1 point).

Les écarts sont importants entre la construction neuve en zone A pour laquelle la fourchette de l'indicateur se situe entre 22 % à 31 % et le neuf en zone C entre 0,3 % et 4,3 %. Le niveau le plus élevé de l'indicateur est atteint pour les opérations de la zone A en tranche 1 (32,5 % à 33,2 %). La tranche 3, toutes zones et catégories d'opérations confondues, se situe à un niveau bas (entre 1,3 % et 8,8 %) de même que l'ancien avec travaux (entre 4,7 % et 7,2 %).

Ces résultats sont cohérents avec les proportions déjà relevées dans le rapport rédigé en 2001 sur le PTZ, qui estimait à plus de 75 % la part de bénéficiaires pour lesquels le PTZ n'a pas eu d'impact décisif.

Rapport

L'indicateur d'impact décisif présumé doit être interprété avec prudence, en évitant notamment de l'assimiler à l'effet déclencheur du PTZ. Le seuil de taux d'effort de 33 % est en effet une simplification des critères de solvabilité appliqués par les banques, qui tiennent également compte du reste à vivre, des autres crédits en cours voire de l'analyse du fonctionnement du compte courant du ménage. Plus fondamentalement, il n'est pas possible de savoir si en l'absence de PTZ le ménage aurait pu s'adapter en augmentant son apport personnel, en réduisant le coût de l'opération ou en allongeant la durée d'endettement pour réaliser malgré tout son opération.

Il semble toutefois possible d'en tirer deux conclusions essentielles. En premier lieu, l'impact strictement financier du PTZ a sensiblement diminué de 2016 au premier semestre 2019 et les conditions sont réunies pour que cette érosion se poursuive au deuxième semestre 2019. En second lieu, l'impact reste très variable selon les conditions du barème (tranche 1 versus tranche 3 ou zones A et B1 versus zones B2 et C) qui sont à la décision de la puissance publique.

Dans le passé, l'effet de la baisse des taux des prêts immobiliers a pu être compensé par une amélioration des barèmes. Il semble toutefois qu'on approche aujourd'hui les limites du système. La quotité portée à 40 % en 2016 ne peut guère être augmentée sans faire du PTZ un prêt principal qu'il serait très difficile d'associer à un prêt bancaire. De même, les conditions de remboursement réservées aux accédants les plus modestes ne peuvent pas être allongées : la durée de 25 ans semble un maximum difficile à dépasser et le différé de 15 ans ne peut guère être augmenté si la durée totale reste inchangée²⁶.

La mission a cherché à identifier si les ménages pour lesquels le PTZ a un impact présumé décisif présentent des caractéristiques qui les distinguent. Il s'agit de ménages plus jeunes que la moyenne des bénéficiaires (31,8 ans en 2017 et 31,4 ans en 2018, contre 32,9 ans en moyenne) et de taille plus réduite (2,1 personnes en 2017 et 1,9 en 2018).

3.2.4. Le coût moyen pour l'État d'un logement déclenché par le PTZ s'établit à plus de 100 k€

Selon l'indicateur construit par la mission (pris dans sa borne basse), le PTZ a un effet présumé décisif pour 13 à 17 % de ses bénéficiaires depuis 2016 (cf. *supra*). Ces ménages concentrent 14 à 19 % du coût total du PTZ pour l'État (cf. Tableau 14).

En effet, sur les 1 924 M€ que coûtent à l'État les PTZ accordés en 2017, 305 M€ sont présumés avoir eu un effet décisif et 1 619 M€ en être dépourvu. Si l'on retire des opérations de 2018 les logements neufs construits en zone B2 et C, qui seront inéligibles à partir du 1^{er} janvier 2020, les PTZ accordés cette année-là représentent pour l'État un coût de 1 Md€, dont 900 M€ ne présentent *a priori* pas d'effet décisif.

Cette analyse permet en outre d'évaluer le coût pour l'État d'un logement déclenché par le PTZ, en rapportant le coût total pour l'État au nombre de bénéficiaires pour lesquels le PTZ a un effet décisif. Ce coût varie entre 100 k€ et 124 k€ par logement, et s'établit à 122 k€ en 2018 (hors logements neufs en zones B2 et C).

Le montant total des acquisitions de logements présumées déclenchées par le PTZ (toujours dans la borne basse de l'indicateur) représente entre 1,7 Md€ et 3 Md€.

²⁶ Le raccourcissement de la période de remboursement se traduirait par une augmentation des mensualités du PTZ qui rendrait le lissage des mensualités plus difficile.

Rapport

Tableau 14 : coût pour l'État des PTZ déclenchés selon les bornes basse et haute de l'indicateur d'impact décisif présumé et investissements en logements induits

		1 ^{er} trimestre 2016	2016	2017	2018 (*)	1 ^{er} semestre 2019 (*)
Bénéficiaires						
A - Bénéficiaires du PTZ		17 260	114 979	121 419	57 917	19 421
B - Part des bénéficiaires pour lesquels le PTZ a un effet présumé décisif (en %)	Borne basse	16,52	13,05	12,81	14,47	13,68
	Borne haute	17,54	16,10	17,34	19,43	19,01
C - Bénéficiaires pour lesquels le PTZ a un effet présumé décisif (A x B, en nombre)	Borne basse	2 852	15 001	15 549	8 382	2 656
	Borne haute	3 027	18 509	21 056	11 253	3 693
Coût pour l'État						
D - Coût pour l'État de tous les PTZ (montant du crédit d'impôt versé sur cinq ans, en M€)		286	1 506	1 924	1 025	299
E - Part du crédit d'impôt total provenant de PTZ à impact présumé décisif (en %)	Borne basse	18,96	16,31	15,87	14,85	14,31
	Borne haute	19,60	18,18	18,81	21,17	21,19
F - Coût pour l'État des PTZ à impact présumé décisif (D x E, en M€)	Borne basse	54	246	305	152	43
	Borne haute	56	274	362	217	63
G - Coût pour l'État par logement dont l'acquisition est présumée déclenchée (D / C, en k€)	Borne basse	100	100	124	122	113
	Borne haute	95	81	91	91	81
Logements						
H - Coût moyen pour les acquéreurs des logements présumé déclenchés (en k€)	Borne basse	194	194	192	202	202
	Borne haute	196	202	204	222	223
I - Coût total pour les ménages des acquisitions pour lesquelles le PTZ est présumé avoir été décisif (H x C, en M€)	Borne basse	552	2 911	2 982	1 693	536
	Borne haute	594	3 747	4 287	2 500	824

Source : données SGFGAS, calculs mission.

(*) Hors neuf en zones B2 et C pour 2018 et 2019

(**) Borne basse de l'indicateur d'impact décisif - pourcentage calculé sur le périmètre permettant le calcul de cet indicateur

3.3. Le PTZ peut conserver un impact psychologique du fait de sa notoriété

Malgré la baisse des taux de marché, le PTZ bénéficie encore aujourd'hui d'une excellente notoriété auprès du public. Pour les candidats à l'accession, le concept d'un prêt sans intérêt conserve un attrait indéniable. Cet intérêt est conforté par les informations aisément accessibles qui permettent à chaque accédant potentiel d'apprécier ses droits. Outre les sites d'informations publics tels que l'ANIL et le réseau des ADIL, les courtiers en prêts bancaires comme les banques elles-mêmes diffusent largement cette information. Dans les agences bancaires, les commerciaux proposent systématiquement le PTZ et les outils de simulation financière dont ils disposent intègrent le dispositif. On peut envisager dans ces conditions que la seule existence du PTZ aide certains ménages modestes à envisager l'accession à la propriété comme une possibilité réelle.

La profession bancaire de son côté soutient fermement le dispositif qu'elle considère comme un produit d'appel bien rodé et bien maîtrisé par les réseaux. La mission a toutefois recueilli lors de ses entretiens dans les régions des indices d'un risque de désaffection. L'inclusion d'un PTZ dans un dossier de financement se traduit indéniablement par un surcroît de complexité pour les personnels qui les traitent. Quand son impact réel devient très faible, la tentation peut être forte de conseiller au client de ne pas y recourir.

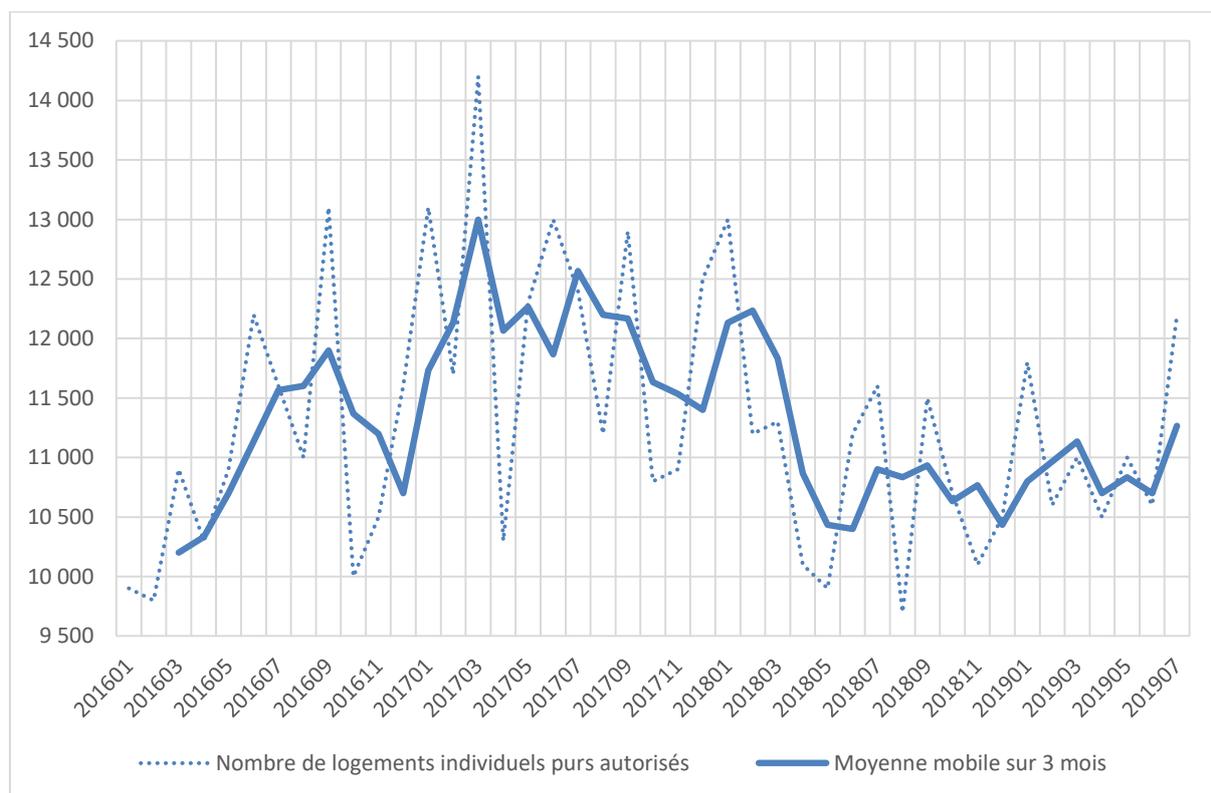
Si l'intérêt strictement financier se défait, le PTZ pourrait malgré tout conserver quelques temps un impact psychologique qui ne peut être négligé. Celui-ci ne devrait pas toutefois subsister dans la durée si le PTZ n'avait plus d'impact réel sur le financement des opérations.

4. La réduction du PTZ en 2018 ne paraît pas avoir affecté la construction des maisons en zone B2 et C

Le nombre de permis de construire octroyés à des projets de maisons individuelles s'est élevé à 174 000 en 2018, en repli de 10 % par rapport à l'année 2017 et de 4 % par rapport à l'année 2016²⁷. L'évolution des permis octroyés pour des maisons individuelles hors lotissement est encore plus marquée, avec une baisse de 13 % en 2018 par rapport à 2017.

Compte tenu du délai moyen de 4 mois entre le dépôt et l'approbation d'un PC, l'infléchissement des dépôts de PC a donc commencé au cours du premier semestre de 2017 (cf. Graphique 11).

Graphique 11 : évolution du nombre de logements individuels autorisés de janvier 2016 à juillet 2019



Source : Sit@del2

La mission a étudié cette évolution pour identifier, le cas échéant, le rôle qu'a pu jouer la réforme du PTZ.

²⁷ Selon les données de la base Sit@del2 des permis de construire.

4.1. La réforme de 2018 présente des caractéristiques permettant d'analyser l'effet déclencheur du PTZ

Au 1^{er} janvier 2018, la quotité du PTZ pour l'acquisition de logements neufs a été divisée par deux dans les zones B2 et C et laissée inchangée en zones A et B1.

La suppression de l'APL accession la même année a également affecté les primo-accédants mais d'une manière uniforme sur l'ensemble du territoire. Les estimations de la SGFGAS montrent que le bénéfice des APL accession était réparti de manière globalement équilibrée entre les différentes zones²⁸.

La simplicité et l'importance de cette évolution du PTZ, son ciblage territorial et l'absence d'autre réforme territorialisée relative à l'accession à la propriété fournissent les conditions idéales pour évaluer l'effet déclencheur du PTZ dans les conditions actuelles de marché.

Il faut pour cela disposer d'informations sur le nombre de dossiers PTZ, mais aussi sur l'accession à la propriété ainsi que sur la qualité des logements acquis. En l'absence de données sur l'accession, la mission a choisi de s'appuyer sur l'octroi des permis de construire de logements individuels « purs », c'est-à-dire hors projets de lotissements. C'est sur ce périmètre que l'effet d'une restriction du PTZ doit être le plus visible si ce dispositif a un effet déclencheur :

- ◆ le nombre de PTZ représentant en 2016 et 2017 plus de 30 % des permis de construire octroyés pour des maisons individuelles, son effet est donc bien moins dilué que pour les logements collectifs, où il ne pèse que 10 % des permis de construire ;
- ◆ les permis de construire pour l'individuel pur sont généralement obtenus après l'accord de prêt, selon les banques interrogées, alors que les permis de construire pour l'individuel groupé sont déposés avant la commercialisation des maisons. Une raréfaction du PTZ sera donc plus rapidement transmise à la production, de l'individuel pur qu'à celle de l'individuel groupé.

4.2. L'évolution des volumes de production de PTZ en 2016 et 2018 reflète logiquement les réformes introduites

La réforme de 2016 a intensifié l'aide que représente le PTZ dans toutes les zones, ce qui s'est traduit par une hausse de 94 % de la production annuelle PTZ. Les zones B2 et C enregistrent une croissance du nombre de PTZ dans le neuf légèrement plus importante qu'en zone A et B1 mais l'impact reste peu différencié selon les zones. En matière de logements anciens en revanche, la progression du nombre de PTZ varie fortement d'une zone à l'autre, mais à partir d'une production initiale très faible.

À la suite de la réforme de 2018, le nombre de PTZ a diminué de 28 % par rapport à 2017. L'ampleur de cette diminution s'avère plus modérée que celle de la croissance de 2016, ce qui est cohérent avec le contenu de la réforme qui ne revient que partiellement sur les évolutions de 2016.

²⁸ En 2017, selon les données du SGFGAS, les ménages ayant bénéficié du PTZ et situés en zones B2 et C concentraient 80 % des APL accession alors qu'ils ne représentaient que 72 % des dossiers de PTZ. Le montant perçu en APL accession par l'ensemble des bénéficiaires du PTZ représentait 0,94 % de leurs revenus en zone A, 1 % en B1, 1,43 % en B2 et 1,33 % en C.

Rapport

En outre, l'impact de la réforme de 2018 est clairement différencié selon les zones en matière de logement neuf (cf. Tableau 15) :

- ◆ pour les logements individuels, une baisse d'environ 20 % est enregistrée en zone A et B1 contre une diminution d'environ 47 % en B2 et C ;
- ◆ pour les logements collectifs, le nombre de PTZ est stable en zone A et B1 alors qu'il baisse de 24 % en zone B2 et C.

Les modifications du taux d'aide du PTZ affectent ainsi le volume de production du PTZ conformément aux attentes.

Tableau 15 : Évolution annuelle de la production de PTZ en métropole de 2015 à 2018, ventilée par zone, et par type de logement

Neuf ou ancien	Type de logement	Zone	Évolution annuelle (en %) du nombre de PTZ			Effet de la réforme de 2018	
			en 2016	en 2017	en 2018	Quotité réduite de moitié en 2018	Suppression hors acquisition HLM
neuf	individuel	A	54	-10	-20	-	-
		B1	50	-5	-21	-	-
		B2	59	12	-48	X	-
		C	60	18	-46	X	-
neuf	collectif	A	61	-2	2	-	-
		B1	66	-6	-4	-	-
		B2	74	1	-20	X	-
		C	46	7	-35	X	-
ancien	individuel	A	159	-1	-73	-	X
		B1	347	-8	-72	-	X
		B2	756	5	-15	-	-
		C	646	8	-11	-	-
ancien	collectif	A	83	-5	-32	-	X
		B1	149	2	-40	-	X
		B2	544	3	-17	-	-
		C	421	7	-18	-	-
Total	-	-	94	6	-28	-	-

Source : Données SGFGAS, calculs mission.

Lecture : le nombre de PTZ accordés pour l'achat de logements individuels neufs a diminué de 46 % en zone C en 2018 entre 2017 et 2018.

4.3. La forte réduction du nombre de PTZ consécutive à la réforme 2018 n'a pas eu d'effet observable sur le volume de construction de maisons individuelles dans les zones B2 et C

Si le PTZ permettait effectivement des investissements qui n'auraient pas été réalisés en son absence, la réforme de 2018 devrait se traduire par une réduction de la construction de maisons individuelles spécifiquement dans les zones B2 et C. En effet :

- ◆ la baisse du nombre de PTZ en 2018 est deux fois importante en zones B2 et C (-48 % et -46 %) qu'en zone B1 (-21 %, cf. Tableau 15) ;
- ◆ le PTZ finance une proportion plus importante des maisons neuves en zone B2 et C en 2017 (31 % et 38 %, cf. Tableau 16) qu'en zone B1 (21 %) ;
- ◆ aucun choc spécifique aux zones B1, B2 ou C affectant l'offre ou la demande de maisons individuelles ne s'est *a priori* produit en 2016, 2017 ou 2018.

Tableau 16 : Nombre de PTZ octroyés pour l'achat de maisons neuves rapporté au nombre de permis de construire relatifs aux constructions individuelles (pures ou groupées) en métropole, de 2015 à 2018 (en %)

Zone	2015	2016	2017	2018
A	20	28	25	21
B1	17	23	21	19
B2	20	29	31	18
C	24	36	38	23

Source : Données Sit@del2, SGFGAS, calculs mission.

Lecture : en 2018, le nombre de maisons financées par PTZ représente 23 % du nombre de permis de construire octroyés pour des maisons en zone C.

Le nombre de permis de construire relatifs à des logements individuels purs²⁹ connaît cependant une évolution similaire dans les zones B1, B2 et C (cf. Tableau 17) :

- ♦ en 2018, les trois zones enregistrent une diminution de 13 à 14 % par rapport à l'année 2017 ;
- ♦ par rapport à l'année 2016, les trois zones connaissent une diminution comprise entre 3 % (zone C) et 8 % (zone B1) ;
- ♦ par rapport à 2015, les trois zones sont en hausse de 2 % (zone B1) à 8 % (zone B1).

Tableau 17 : Évolution annuelle du nombre de permis de construire octroyés par an en métropole relatifs à des logements individuels purs

Zone	Évolution par rapport à l'année précédente (en %)			Évolution par rapport au niveau de 2016 (en %)		Évolution par rapport au niveau de 2015 (en %)		
	2016	2017	2018	2017	2018	2016	2017	2018
A	9	2	-6	2	-4	9	11	5
B1	11	7	-13	7	-8	11	18	2
B2	14	11	-14	11	-5	14	27	8
C	9	13	-14	13	-3	9	23	5

Source : Sit@del2, calculs mission.

Le resserrement du PTZ en zone B2 et C ayant été annoncé avant son entrée en vigueur, il est possible que les chiffres des permis de construire pour 2017 et 2018 reflètent également des comportements tactiques anticipant la réforme. Il ne ressort pas des travaux de la mission que ce phénomène présente une ampleur susceptible de perturber l'analyse.

L'étude de la variation des permis de construire octroyés au cours des cinq premiers mois de l'année permet d'inclure dans l'analyse la dynamique de 2019, peu susceptible d'être affectée par la période de transition. L'évolution des permis de construire sur les cinq premiers mois de l'année 2019 par rapport à la même période de 2016 confirme l'absence d'impact observable de la réforme du PTZ sur la construction de maisons individuelles dans les zones B2 et C (cf. Tableau 18).

²⁹ Les « maisons individuelles pures » sont des maisons construites par un particulier maître d'ouvrage, sur un terrain acquis ou possédé par lui, par opposition aux « maisons individuelles groupées » qui sont construites par un promoteur pour être vendues à des particuliers, à l'instar des logements collectifs.

Tableau 18 : Évolution du nombre de permis de construire octroyés en métropole sur les cinq premiers mois de l'année et relatifs aux logements individuels purs

Zone	Variation (en %) du nombre de permis de construire octroyé sur les cinq premiers mois de l'année en 2019 par rapport aux cinq premiers mois de l'année		
	2015	2016	2017
A	-4%	-17%	-15%
B1	-4%	-24%	-13%
B2	4%	-25%	-10%
C	-2%	-26%	-9%

Source : Sit@del2, calculs mission.

4.4. La division par deux de l'aide apportée par le PTZ en zone B2 et C en 2018 n'a pas affecté les principales caractéristiques des logements acquis avec son concours

La mission a cherché à évaluer si la division par deux de la quotité du PTZ en zone B2 et C s'est traduite par une modification des principales caractéristiques des biens acquis par les ménages. Elle a pour cela évalué la qualité des biens au travers de trois indicateurs :

- ◆ le coût de l'opération d'acquisition ;
- ◆ la surface du bien acquis ;
- ◆ la qualité de la localisation, appréciée au travers du ratio entre le prix au m² de la commune du bien acquis et le prix au m² moyen de son aire urbaine. Plus ce ratio est bas, plus le prix de l'immobilier dans la commune du bien acquis est faible par rapport à l'ensemble des communes dans lesquelles le ménage peut choisir de se loger sans changer d'emploi.

La répartition par déciles des PTZ selon ces différentes caractéristiques a été analysée par la mission (cf. Tableau 19). La réforme de 2018 s'est bien traduite par une réduction de moitié du taux d'aide³⁰, passé d'une médiane de 7 % en 2016 et 2017 dans l'individuel neuf en zone C (8 % en zone B2) à une médiane de 3 % en 2018 (4 % en zone B2). Cette réduction n'a cependant entraîné aucune modification notable des caractéristiques des biens acquis avec le PTZ :

- ◆ le montant total de l'opération a continué à croître, sa médiane passant en zone C de 189 k€ en 2016 à 193 k€ en 2017 puis 194 k€ en 2018 (respectivement 207 k€, 211 k€ puis 206 k€ en zone B2) ;
- ◆ la surface médiane est restée stable, de même que les limites de chacun des déciles ;
- ◆ l'indicateur d'éloignement médian est également resté stable, de même que les limites de chacun des déciles.

³⁰ Le taux d'aide est calculé en rapportant l'équivalent-subvention du PTZ au montant total de l'opération.

Tableau 19 : Caractéristiques des logements individuels achetés avec un PTZ en zone B2 et C en métropole

Critère	Année	Zone B2	Zone C
Taux d'aide (en %)	2016	8	7
	2017	8	7
	2018	4	3
	2019	3	3
Montant total de l'opération (en k€)	2016	207	189
	2017	211	193
	2018	216	194
	2019	215	195
Surface (en m ²)	2016	100	100
	2017	100	100
	2018	100	100
	2019	100	100
Indicateur d'éloignement (en %)	2016	92	82
	2017	92	82
	2018	92	81
	2019	92	81

Source : SGFGAS, DVF, calculs mission.

5. En comparaison de la production de logements neufs, l'effet propre du PTZ est globalement neutre sur la vacance, sur les prix de l'immobilier ainsi que sur l'artificialisation même s'il a pu avoir un effet plus marqué sur cette dernière jusqu'en 2012

5.1. Plus de 50% des maisons individuelles financées avec un PTZ sont en zone périurbaine. Jusqu'en 2012, les maisons financées avec un PTZ, plus fortement concentrées en zone C que l'ensemble de la construction de maisons, ont donc pu contribuer davantage à l'artificialisation, mais cette situation a pris fin depuis 2013

5.1.1. L'artificialisation en France tient pour beaucoup à l'habitat, notamment individuel.

Selon l'Agence européenne de l'environnement, le taux d'artificialisation des sols en France avec 5,5 % est supérieur à la moyenne européenne qui est de 4 % pour la surface des 39 États européens étudiés retenu³¹.

En 2014, l'habitat occupait déjà 42 % des surfaces artificialisées en France³². L'habitat a également été le principal motif de consommation d'espace par le bâti entre 2005 et 2013 avec 64 % des surfaces artificialisées par le bâti, dont 60 % pour l'habitat individuel.³³

³¹ Source : « France land cover country fact sheet 2012 » - Agence européenne de l'environnement - Septembre 2017.

<https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/land-cover-country-fact-sheets/fr-france-landcover-2012.pdf/view>

³² Source : enquête Teruti-Lucas 2014 « Occupation du territoire, par région, nomenclature en 13 postes » - 2014.

<http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/teruti2015T2bsva.pdf>

³³ Source : calculs missions d'après les données du rapport Insee Références « Les acteurs économiques et l'environnement - Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013 » - Colin Albizzati, Mathilde Poulhes, Joyce Sultan Parraud - Décembre 2017, à partir de données CGDD/SDES, Sit@del2 ; Corine Land Cover ; IGN, BD CARTO ;

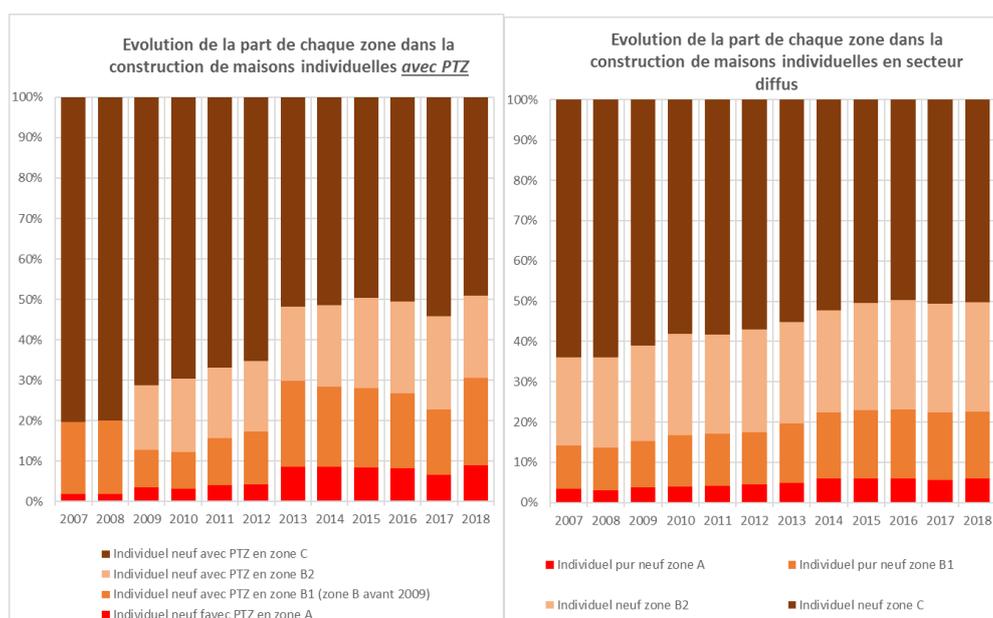
5.1.2. Les maisons financées en PTZ, plus fortement concentrées en zone C que l'ensemble de la construction de maisons jusqu'en 2012, ont donc également davantage contribué à l'artificialisation pendant cette période

La production de maisons individuelles neuves est majoritaire dans la production de PTZ mais cette part a toutefois baissé de 77 % en 2012 à 47 % en 2018 (cf. Tableau 6). Dans cette production, la zone C conserve la part la plus importante avec 49 % de l'ensemble des maisons individuelles neuves financées en PTZ en 2018, en forte baisse toutefois par rapport aux 80 % de 2007.

De 2007 à 2012, les maisons financées en PTZ étaient plus concentrées en zone C que l'ensemble de la construction individuelle en diffus (72 % en zone C pour les maisons en PTZ contre 61 % en zone C pour l'ensemble des maisons en diffus). Ces proportions se sont toutefois rapprochées depuis 2013, de sorte qu'en 2018, la zone C représente 49 % des maisons financées en PTZ comme de l'ensemble des maisons.

Le recentrage du PTZ vers les zones A et B1 a contribué à réduire cette part de la zone C. La suppression du financement PTZ de la construction neuve en zone B2 et C à compter du 1^{er} janvier 2020 ne laissera plus subsister le financement de la maison neuve que dans les zones tendues.

Graphique 12 : évolution de la part des zones A B1 B2 et C pour l'ensemble de la construction de maisons individuelles en diffus et pour les maisons financées avec PTZ sur la période 2007-2018



Source : SFGAS pour le PTZ et CGDD/SDES, Sit@del2.

Or, les maisons construites en zone C ont des terrains de surface plus importante que les maisons situées dans les autres zones et contribuent donc plus à l'artificialisation (près de 1 100 m² en 2017 pour un terrain en zone C contre moins de 760 m² pour un terrain en zones A, B1 ou B2³⁴).

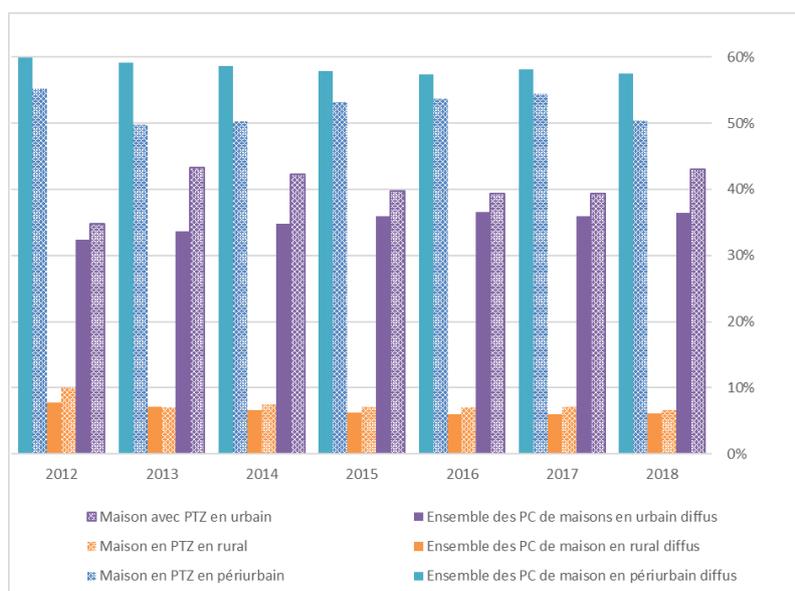
Compte tenu de la surreprésentation du PTZ en zone C par rapport à l'ensemble des maisons neuves en diffus de 2007 à 2012, la mission considère, par similitude et en l'absence d'information sur la surface des terrains achetés avec les PTZ, que la construction en PTZ dans cette zone a pu avoir une contribution plus forte à l'artificialisation. Ce n'est plus vrai aujourd'hui.

³⁴ Source : calculs mission d'après CGDD/SDES, EPTB.

5.1.3. Les maisons financées par un PTZ ne sont pas davantage implantées que l'ensemble des maisons dans les zones périurbaines et rurales, où les enjeux de l'artificialisation sont les plus forts

Sur la base du zonage en aires urbaines de l'Insee, la mission a calculé qu'environ 39 % des maisons individuelles neuves financées en PTZ sont construites en zone urbaine, 53 % en zone périurbaine et 8 % en zone rurale en moyenne sur la période 2012-2018, à comparer respectivement à 35 %, 58 % et 7 % pour l'ensemble des maisons individuelles en diffus, c'est-à-dire une répartition assez similaire avec la même prépondérance forte du périurbain (cf. Graphique 13).

Graphique 13 : répartition des permis de construire de maisons en diffus dans leur ensemble et des maisons financées en PTZ selon le type de zone



Source : Données SGFGAS, PTZ et CGDD/SDES, Sit@del2, calculs mission.

5.1.4. La construction financée par le PTZ ne paraît pas avoir d'effets propres pour ce qui concerne la contribution à l'étalement urbain et à l'artificialisation des communes d'implantation

La mission a également recherché si les communes où s'implantent les logements neufs financés par le PTZ présentaient des caractéristiques qui les distinguent en matière d'étalement urbain ou d'artificialisation. À cette fin, les indicateurs suivants ont été associés à chacune des communes :

- ◆ pour l'étalement urbain : la densité et son évolution³⁵ ainsi que la distance au lieu de travail³⁶ ;
- ◆ pour l'artificialisation des sols : le nombre de mètres carrés artificialisés rapporté au nombre de nouveaux logements.

Il en ressort par rapport à l'ensemble de la construction de logements collectifs que les appartements financés en PTZ sont construits dans des communes légèrement plus centrales, plus denses et avec une moindre consommation de surface artificialisée (cf. Tableau 20).

³⁵ Source : Insee.

³⁶ Source : Insee. La distance est appréciée au travers de la proportion des habitants de la commune considérée qui prennent quotidiennement leur voiture pour se rendre à leur travail et dont le trajet excède 25 kilomètres.

Rapport

Tableau 20 : médiane des PTZ collectifs, des permis de construire des logements collectifs et de l'ensemble des ventes d'appartement en France métropolitaine selon les indicateurs relatifs à l'étalement urbain et à l'artificialisation des sols des communes d'implantation

	PTZ (valeur médiane)	Permis de construire (valeur médiane)	Toutes ventes d'appartements (valeur médiane)
Proportion (en %) des habitants parcourant quotidiennement plus de 25 km en voiture pour se rendre à leur travail	5,9	6,7	6,5
Densité (en habitants / km ²)	3 479	1 878	2 687
Surface artificialisée dans la commune / variation du nombre de logements (entre 2010 et 2015)	49	73	51

Source : Calculs mission à partir des données SGFGAS, PTZ ; Insee ; CGDD/SDES, Sit@del2 ; DGFIP, Fichiers fonciers.

En ce qui concerne les maisons individuelles, les communes d'implantation de la production financée par le PTZ ont sensiblement les mêmes caractéristiques que la production de maisons en secteur diffus en termes d'éloignement du lieu de travail, de densité et d'artificialisation des sols (cf. Tableau 21).

Tableau 21 : médiane des PTZ individuels, des permis de construire des logements individuels et de l'ensemble des ventes de maisons en France métropolitaine selon les indicateurs relatifs à l'étalement urbain et à l'artificialisation des sols des communes d'implantation

	PTZ (valeur médiane)	Permis de construire en diffus (valeur médiane)	Toutes ventes de maisons (valeur médiane)
Proportion (en %) des habitants parcourant quotidiennement plus de 25 km en voiture pour se rendre à leur travail	16	15,4	15
Densité (en habitants / km ²)	153	157	170
Surface artificialisée dans la commune / variation du nombre de logements (entre 2010 et 2015)	659	623	500

Source : Calculs mission à partir des données SGFGAS, PTZ ; Insee ; CGDD/SDES, Sit@del2 ; DGFIP, Fichiers fonciers.

Le PTZ ne semble pas stimuler l'étalement urbain même s'il contribue à financer des maisons individuelles qui y concourent. Il n'en reste pas moins que l'orientation du PTZ en faveur du neuf ne contribue pas à la lutte contre ce phénomène puisqu'elle n'incite pas à se tourner vers l'ancien. Ce ne sera toutefois plus le cas dans les zones peu tendues ou détendues à compter du 1^{er} janvier 2020.

5.2. Le PTZ ne paraît pas avoir d'effet propre sur la vacance mais peut contribuer à la faire augmenter fortement dans certaines communes comme le fait l'ensemble de la production de logements neufs

5.2.1. La construction de logements neufs fait augmenter la vacance de plus de 50 % dans près de 40 % des communes, dont certaines voient pourtant leur population décroître

Depuis 2005, le nombre de logements vacants s'accroît dans l'ensemble des unités urbaines et concerne les logements individuels et collectifs (près de 3 % par an en moyenne)³⁷.

Pour certaines communes, construction neuve et augmentation de la vacance vont de pair : les 80 000 logements vacants supplémentaires de la dernière décennie équivalent à 20 % du nombre des constructions nouvelles. La construction nouvelle se fait dans pour 37 % dans des communes où le taux de vacance augmente de plus de 50 %³⁸.

De plus, la croissance de la population n'explique qu'une faible part de la construction de logements neufs observée à l'échelle de la commune : 21 % des nouvelles surfaces artificialisées entre 2006 et 2016 se situent dans des communes dont la population décroît, soit 11 000 communes qui se trouvent presque toutes en zones non tendues. Ces communes représentent 30 % de la population métropolitaine sur un tiers de la surface métropolitaine. Leur population a baissé de près de 800 000 habitants alors que la population métropolitaine a augmenté de presque 3 millions entre 2006 et 2015³⁸.

Les représentants des collectivités territoriales rencontrés par la mission ont souligné la concurrence qui pouvait exister entre certaines communes d'un EPCI, qui souhaitent voir construire des logements neufs, et les autres, notamment la ville-centre, confrontées à un problème de vacance grandissante de leur parc de logements.

5.2.2. Le financement des maisons en PTZ s'effectue dans des communes aux caractéristiques similaires en termes de vacance

La mission a recherché si les communes où s'implantent les logements neufs financés par le PTZ présentaient des caractéristiques qui les distinguent en matière de vacance. À cette fin, la mission a analysé, par commune, le taux de vacance et son évolution ainsi que le taux de croissance démographique et la variation du nombre de logements (logements collectifs et maisons en secteur diffus).

³⁷ Tableaux de l'économie française – Insee - Édition 2019.

³⁸ Théma Essentiels « Objectif « zéro artificialisation nette » Éléments de diagnostic » - CGDD/SEEIDD, Coline Bouvart, Pierre Brender, Géraldine Ducos – Octobre 2018.

Rapport

Tableau 22 : médiane des PTZ collectifs, des permis de construire des logements collectifs et de l'ensemble des ventes d'appartement en France métropolitaine selon les indicateurs relatifs à la vacance dans les communes d'implantation

	PTZ (valeur médiane)	Permis de construire (valeur médiane)	Toutes ventes d'appartements (valeur médiane)
Taux de logements vacants en 2015 (en %)	6,2	6,6	7,8
Variation du taux de logements vacants entre 2010 et 2015 (en points de %)	0,5	0,6	0,6
Densité (en habitants / km ²)	3 479	1 878	2 687
Variation du nombre de logements vacants / variation du nombre de logements (entre 2010 et 2015)	0,14	0,15	0,2

Source : SGFGAS, Insee, Sitadel, DVF, CEREMA, calculs mission.

Tableau 23 : médiane des PTZ individuels, des permis de construire des logements individuels et de l'ensemble des ventes de maisons en métropole selon les indicateurs relatifs à la vacance dans les communes d'implantation

	PTZ (valeur médiane)	Permis de construire (valeur médiane)	Toutes ventes de maisons (valeur médiane)
Taux de logements vacants en 2015 (en %)	6,8	6,6	7,1
Variation du taux de logements vacants entre 2010 et 2015 (en points de %)	0,9	0,8	0,9
Densité (en habitants / km ²)	153	157	170
Variation du nombre de logements vacants / variation du nombre de logements (entre 2010 et 2015)	0,17	0,16	0,2

Source : SGFGAS, Insee, Sitadel, DVF, CEREMA, calculs mission.

Ces éléments synthétiques correspondent à l'ensemble du territoire et ne permettent pas d'analyser le phénomène de la vacance selon une méthode à l'échelle territoriale pertinente.

5.3. Le PTZ ne semble pas avoir d'effet inflationniste durable sur les prix du logement neuf ou sur celui du foncier

Trois études présentent des résultats apparemment contradictoires sur l'effet inflationniste du PTZ dans le neuf sur les prix de l'immobilier :

- ◆ la première étude³⁹ s'intéresse aux effets sur les prix du foncier du doublement du prêt à taux zéro décidé en 2009 pour soutenir le marché immobilier dans le contexte de la crise, et prolongé en 2010. Elle compare les écarts de tendance de prix entre des communes aux caractéristiques similaires, mais bénéficiant d'aides différentes et en ciblant l'analyse sur des petites et moyennes agglomérations. Elle conclut à un effet inflationniste significatif mais transitoire du PTZ, suggérant qu'une partie de l'aide accordée par les pouvoirs publics n'a pas profité aux nouveaux acquéreurs, mais a contribué à ce que les prix du foncier résistent mieux à la baisse des prix de l'immobilier dans les zones ayant le plus bénéficié des mesures de relance ;
- ◆ la deuxième étude⁴⁰ s'intéresse aux effets inflationnistes possibles du financement du logement neuf par le PTZ pendant la période de deux ans encadrant le 1^{er} octobre 2014, date à laquelle est intervenue une modification du zonage régissant les barèmes du PTZ. Elle conclut à l'absence d'effet inflationniste significatif dans les communes reclassées ;
- ◆ la troisième étude⁴¹ conclut à l'absence d'un effet inflationniste net du montant de l'aide sur les prix des logements acquis avec un PTZ sans toutefois clore la question de l'existence d'un effet inflationniste du prêt à taux zéro, la comparaison des transactions ayant fait l'objet d'un prêt à taux zéro à celles financées sans cette aide publique n'ayant pas été mise en œuvre.

Ces éléments ne permettent pas de conclure avec certitude, toutefois ils semblent indiquer que le PTZ n'a pas d'effet significatif durable sur les prix des logements et du foncier.

³⁹ « [Quels sont les effets du prêt à taux zéro sur les prix du foncier ?](#) » - Pôle de recherche en économie de l'EDHEC Business School, Beaubrun-Diant Kevin E., et Tristan-Pierre Maury - Février 2015

⁴⁰ « Le prêt à taux zéro dans le neuf a-t-il des effets inflationnistes ? » - Politique du logement – Sélim Ihmaïne, Sonia Snoussi, Pierre Souche – Avril 2017.

⁴¹ « Essai d'évaluation d'un effet du montant de l'aide sur les prix des logements acquis par des bénéficiaires du prêt à taux zéro » - Céréma, Dupré Olivier, Saissi Maryem – Juillet 2017.

6. Constats et recommandations

Le coût pour l'État des PTZ octroyés en 2018 s'élève à environ 1,2 Md€, qui se répartiront par cinquième entre 2019 et 2023. Le dispositif ne présente pas de risque pour l'État, même en cas de remontée des taux. Le coût d'un dossier est en effet connu à la date de son octroi, le risque de taux pèse exclusivement sur la banque.

Le dispositif bénéficie d'un circuit de distribution efficace. Les banques qui le pratiquent depuis 1995 ont développé les outils d'assistance et de soutien permettant aux personnels qui le commercialisent d'en maîtriser les difficultés techniques. La SGFGAS qui recueille les déclarations électroniques contribue à fluidifier l'activité.

Le produit a une excellente notoriété auprès des bénéficiaires potentiels et une bonne image auprès d'eux. Il bénéficie en outre d'un bon suivi statistique à travers les fichiers très riches des déclarations de prêts transmises par les banques à la SGFGAS, que la mission a pu exploiter.

Ces atouts du PTZ sont toutefois indissociables de règles suffisamment souples et lisibles pour être appliquées par les banques. La déconcentration ponctuelle et limitée de dérogations au zonage est possible, sous réserve pour l'administration de certifier sans ambiguïté l'éligibilité au dispositif. Une décentralisation du dispositif national est en revanche inenvisageable. Les collectivités territoriales ont par ailleurs déjà la possibilité de mettre en place des aides propres à l'accession sous conditions de ressources, y compris sous forme de prêt bonifié.

La mission n'a pas mis en évidence d'impact propre du PTZ sur la nature ou la localisation des biens acquis : les maisons financées en PTZ sont situées à plus de 50 % en périurbain comme l'ensemble de la production de maisons neuves.

Elle n'a pas constaté non plus d'effet propre des logements financés en PTZ sur la vacance et en particulier, sur le lien existant dans certaines communes entre augmentation de la vacance et construction neuve.

Elle a toutefois noté, en comparaison de la production de maisons individuelles en secteur diffus, un effet plus marqué jusqu'en 2012 de l'artificialisation pour les maisons financées en PTZ du fait de leur prépondérance en zone C. Cet effet propre a cessé depuis lors.

Elle n'a pas constaté d'effet inflationniste durable du PTZ sur les prix des logements ou du foncier.

Les conditions de ressources du PTZ sont différenciées selon les zones et selon la composition du ménage. 58 % de l'aide est ainsi octroyée à la tranche 1, tranche de revenus la plus faible à localisation et composition données.

Le revenu moyen des bénéficiaires du PTZ est supérieur au revenu moyen de l'ensemble des primo-accédants, et supérieur aux revenus moyens des ménages.

Ils sont plus jeunes d'environ deux ans que la moyenne des primo-accédants, et la taille de leur ménage est légèrement inférieure à celle des primo-accédants.

Parmi l'ensemble des bénéficiaires des PTZ au premier semestre 2019, la réduction de mensualité permise par le PTZ représente en moyenne 1,4 % de leur revenu (1,7 % hors neuf en zones B2 et C). Ces taux sont nettement en recul par rapport au premier trimestre 2016. Cette baisse s'est ajoutée à la suppression en 2018 de l'APL accession qui représentait 5,4 % du revenu pour un quart des bénéficiaires du PTZ en 2017.

Rapport

Selon l'indicateur construit par la mission, le PTZ était présumé avoir un impact décisif en 2017 pour une proportion très faible des ménages en zone B2 et C : seulement 12,8 % des bénéficiaires en zone B2 et 8,9 % en zone C (dans le neuf). Il avait dès lors peu de raison objective *a priori* d'avoir un effet déclencheur sur les ménages dans ces deux zones, ce que confirme l'évolution de la construction suite à la réforme de 2018. En effet, le nombre de permis de construire octroyés pour des maisons ne porte pas la trace d'un effet spécifique aux zones touchées par la réforme. En outre, les caractéristiques (prix, surface, localisation) des logements neufs achetées avec PTZ en zone B2 et C n'ont pas évolué entre 2017 et 2018 en dépit de la réduction de moitié du bénéfice financier apporté par le dispositif.

La mission recommande donc de ne pas réintroduire de PTZ sur le neuf dans les zones B2 et C au 1^{er} janvier 2020.

La mission souligne cependant que certaines opérations considérées comme neuves fiscalement recouvrent en réalité la rénovation d'un bâti préexistant : reconstruction après démolition ou en densification ; transformation en logement d'un local non affecté à l'habitation ; réhabilitation lourde assimilée à une reconstruction. Elle préconise, pour ces logements dont la rénovation est particulièrement lourde, de les considérer comme anciens du point de vue de la politique de l'aide à l'accession.

En zones A et B1, la proportion des ménages bénéficiaires du PTZ pour lesquels il est présumé avoir un impact décisif s'élève à respectivement 23 % et 16,1 % en 2018 (dans le neuf).

À l'échelle nationale, les ménages sur lesquels le PTZ est présumé avoir un impact décisif se caractérisent par un âge moyen inférieur d'un an et demi à la moyenne de l'ensemble de ses bénéficiaires.

La baisse des taux se poursuit depuis le début l'année 2019 et la mission considère que le PTZ, en tant que financement du coût de l'emprunt, se retrouvera de ce fait rapidement privé d'efficacité. Les différents paramètres classiquement utilisés pour accroître l'impact du PTZ (durée du différé, quotité prise en charge) semblent déjà activés au maximum de leur capacité, hors extension du niveau d'aide pour les tranches de revenus les plus élevées.

En 2017, le PTZ est présumé avoir eu un effet décisif pour plus de 15 500 de ses bénéficiaires, qui ont consacré 3 Md€ à l'acquisition de leur résidence principale.

Au regard de son objectif de primo-accession à la propriété des publics modestes, l'efficacité du PTZ est faible : sur les 1,9 Md€ que coûtent les PTZ accordés en 2017 aux finances publiques, 1,6 Md€ sont dépourvu d'effet décisif. En rapportant le coût total du PTZ au nombre de ménages pour lesquels il est présumé décisif, le coût par dossier présumé déclenché en 2017 s'établit à 124 k€.

Rapport

Enfin, l'effet du PTZ au regard de son objectif de primo-accession de ménages modestes, dans les cas où il est présumé décisif, est ambigu :

- ◆ en zone A et B1, l'accédant aurait sans doute pu devenir propriétaire d'un logement ancien, moins cher à l'acquisition qu'un logement neuf (mais avec des travaux à prévoir dans les années suivantes) ;
- ◆ les ménages sur lesquels le PTZ est présumé avoir un impact décisif sont plus jeunes en moyenne de trois ans que les primo-accédants. Les revenus progressant plus rapidement aux alentours de 31 ans, il est probable qu'une partie d'entre eux auraient pu faire l'acquisition d'un logement à 34 ans, l'âge moyen des primo-accédants (au moins dans les secteurs où les prix immobiliers n'auront pas été trop dynamiques).

Pour ces raisons, la mission recommande de ne pas prolonger le PTZ sous sa forme actuelle au-delà du terme actuellement prévu. Une politique de soutien à l'accession devrait, le cas échéant, viser à plus d'efficacité et de sélectivité :

- ◆ rechercher un meilleur ciblage social ;
- ◆ réduire au maximum l'effet d'aubaine, ce qui nécessitera une réflexion nouvelle ;
- ◆ inciter davantage à l'acquisition dans l'ancien avec travaux (y compris avec rénovation lourde) dans toute la France, en prévoyant une réflexion sur les coûts de réhabilitation et les garanties à offrir pour les particuliers dans les contrats de rénovation.

Plusieurs options pourraient à cet égard être envisagées, qui doivent être expertisées en distinguant deux approches : une aide à l'allègement des charges de remboursement des emprunts comme le fait l'actuel PTZ ou une subvention :

- ◆ dans la première hypothèse, deux dispositifs sont envisageables pour alléger de façon significative les mensualités d'emprunt dans un contexte de taux d'intérêts bas :
 - un prêt du modèle du PTZ dont le taux pourrait être négatif ;
 - un dispositif d'allègement des mensualités globales comme pouvait l'être l'APL accession mais dont les modalités seraient intégralement fixées lors de l'octroi des prêts et dont le coût pour la banque pourrait continuer à être pris en charge comme pour le PTZ par un crédit d'impôt sur les sociétés étalé sur cinq ans ;
- ◆ dans la seconde hypothèse, l'aide pourrait prendre la forme d'une subvention versée à l'acquéreur d'un logement.

En ce qui concerne la lutte contre l'artificialisation des sols, France Stratégie⁴² propose de réserver le PTZ aux opérations sur des parcelles déjà artificialisées. Cette option, pertinente par rapport à l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), n'est toutefois pas applicable dans les conditions actuelles faute d'une définition juridiquement précise et opposable de l'artificialisation et d'une base fiable recensant le caractère artificialisé ou non de chaque parcelle. La suppression de l'éligibilité de la construction neuve en zone B2 et C va fortement réduire l'importance du sujet.

⁴² Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? Rapport France Stratégie Juillet 2019, page 47.

Rapport

La question de dérogations pour l'acquisition de logements neufs dans des petits pôles urbains dynamiques en zones B2 et C a été posée. La mission n'a pas expertisé ce sujet, toutefois les risques en la matière lui semblent importants :

- ◆ le dynamisme local constaté aujourd'hui est susceptible de ne pas durer ;
- ◆ la construction dans des zones peu denses est particulièrement susceptible d'entraîner une artificialisation des sols ;
- ◆ le niveau des prix sur ces pôles urbains, cohérents avec leur zone de rattachement, ne paraît pas justifier une aide spécifique dans le neuf qui ne saurait favoriser l'amélioration souhaitable de l'efficience du dispositif.

De telles ouvertures, que la mission ne recommande pas, devraient en tout état de cause être strictement encadrées, temporaires et conditionnées à l'existence de documents d'urbanisme garantissant le respect effectif de l'objectif de ZAN.

Rapport

À Paris, le 29 octobre 2019

Pour le conseil général de
l'environnement et du développement
durable

Luc Bégassat



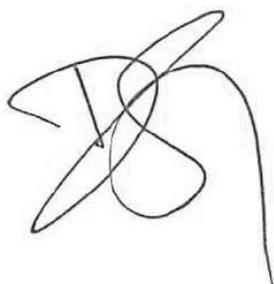
Inspecteur général de l'administration du
développement durable

Anne Guillou



Administratrice civile hors-classe

Soraya Daou



Inspectrice du développement durable

Pour l'inspection générale des finances

François Xavier Deniau



Inspecteur général des finances

David Krieff



Inspecteur des finances

Constance Maréchal-Dereu



Inspectrice des finances

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE I

Lettre de mission



LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

LE MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

LA MINISTRE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

LE MINISTRE AUPRES DE LA MINISTRE DE LA
COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, CHARGE
DE LA VILLE ET DU LOGEMENT

Paris, le **19 JUIN 2019**

À

Madame Marie Christine LEPETIT
Cheffe de l'Inspection Générale des Finances

et

Madame Anne Marie LEVRAUT
Vice Présidente du Conseil Général de
l'Environnement et du Développement
Durable

Objet : évaluation des dispositifs Pinel et PTZ.

Conformément à la volonté partagée par le Gouvernement et le Parlement d'une meilleure évaluation des politiques publiques, deux dispositions de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 prévoient la remise par le Gouvernement au Parlement, avant le 1er septembre 2019, de deux rapports d'évaluation :

- un rapport d'évaluation du dispositif prévu à l'article 199 novovicies du code général des impôts, dénommé dispositif « Pinel » prescrit au IV de l'article 68 de la loi de finances pour 2018 ;
- un rapport d'évaluation du dispositif prévu aux articles L. 31-10-1 à L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation et à l'article 244 quater V du code général des impôts, dénommé prêt à taux zéro (PTZ), prescrit au IV de l'article 83 de la loi de finances pour 2018.

Nous souhaitons vous confier l'évaluation de ces deux dispositifs.

PUBLIÉ

139 rue de Bercy 75572 Paris cedex 12

Concernant le dispositif Pinel et conformément à la loi, vous vous attacherez à évaluer :

- l'impact du dispositif sur l'offre de logements à la location dans les territoires éligibles et son adéquation aux besoins de constitution d'une offre locative intermédiaire sur ces territoires ;
- l'effet déclencheur sur l'investissement locatif privé et sur les niveaux de construction ;
- le coût effectif par logement « déclenché » pour l'Etat, afin de pouvoir effectuer une comparaison avec les autres dispositifs ayant pour finalité de stimuler l'offre privée de logements dits « intermédiaires » ;
- l'impact du dispositif sur le prix d'acquisition des logements par les particuliers investisseurs, par rapport à des logements comparables ne bénéficiant d'aucun avantage fiscal ;
- l'impact du dispositif sur le prix du foncier ;
- l'adéquation des plafonds de loyers et de ressources avec les marchés locaux, l'impact du dispositif sur le niveau des loyers de marché et sur les délais de mise en location, ainsi que les difficultés éventuelles dans la recherche d'un locataire au regard des situations locales ;
- le respect des conditions de loyer et de ressources des locataires par les contribuables bénéficiant du dispositif ainsi que les modalités de contrôle du respect de ces conditions ;
- l'impact du dispositif sur l'étalement urbain et le niveau de densité des programmes financés par ce dispositif ;
- l'impact du dispositif ou de ses équivalents sur la gestion des copropriétés ainsi créées, notamment lorsqu'elles sont très majoritairement composées de propriétaires bailleurs du fait du dispositif fiscal.

L'étude pourra être différenciée entre le dispositif dans le neuf et dans l'ancien.

Le PTZ sera quant à lui évalué au regard de son objectif de primo-accession à la propriété des publics modestes. Vous vous efforcerez d'évaluer son effet déclencheur, en distinguant les zones les moins tendues (B2 et C) et les zones les plus tendues. En particulier, vous mènerez une analyse séparée en fonction de l'utilisation du PTZ pour l'acquisition dans l'ancien ou dans le neuf et estimerez son éventuel impact sur la vacance de logement en zones détendues, sur les prix du foncier et de l'immobilier, ainsi que sur la consommation d'espaces naturels et agricoles. Les indicateurs suivants seront notamment utilisés pour votre analyse :

- le nombre et l'évolution des ménages primo-accédant en France en relation avec la part des bénéficiaires de PTZ ;
- le profil de ces ménages ;
- la typologie des logements acquis (surface, neuf ou ancien, individuel ou collectif) ;
- la localisation de ces logements ;
- le prix des logements ;
- la consommation d'espaces non urbanisés.

Vous étudierez enfin les risques financiers du PTZ associés à une éventuelle remontée des taux d'intérêt.

Vous vous attacherez à évaluer ces deux dispositifs en tenant compte des autres outils de la politique du logement qui concourent à des objectifs similaires ou proches, en examinant leur cohérence et en comparant leurs niveaux d'efficience respectifs.

Vous pourrez, sur la base de ce bilan, formuler toute proposition d'adaptation de ces dispositifs visant à améliorer leur efficacité, leur efficience, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre, et vous envisagerez des pistes plus structurelles d'évolution au-delà de cette échéance, y compris des pistes de rationalisation.

Ces propositions :

- devront tenir compte du contexte budgétaire contraint, ces dépenses fiscales engageant les finances publiques pour respectivement plus de 6 et 9 ans ;
- devront également étudier l'opportunité et la faisabilité de conditionner le dispositif à des critères complémentaires s'ajoutant à celui de la tension du marché du logement pour répondre plus efficacement aux politiques publiques (densité minimum, non consommation des espaces naturels ou agricoles, plafonnement du nombre de logements financés par immeuble, prise en compte des quartiers prioritaires de la ville,...) ;
- devront étudier l'opportunité et la faisabilité, y compris au regard de notre cadre constitutionnel, de déconcentrer ou décentraliser les règles régissant le dispositif, tant au niveau du zonage qu'au niveau des plafonds de ressources et loyer ;
- devront étudier la faisabilité de développer des zonages à l'échelle infra communale.

Ces propositions pourront éventuellement conduire à des expérimentations d'ici 2021, qui devront en tout état de cause ne pas entraîner d'augmentation de la dépense fiscale.

Vous pourrez également formuler des propositions permettant d'améliorer l'évaluation de ces dispositifs.

Pour mener à bien votre mission, vous aurez accès aux données et informations disponibles auprès des administrations compétentes du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et des ministères de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics.

Vous nous remettrez une note d'étape avant le 15 juin 2019 et votre rapport final pour le 1^{er} août 2019 au plus tard.



Bruno LE MAIRE



Gérald DARMANIN



Jacqueline GOURAULT



Julien DENORMANDIE

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. ADMINISTRATIONS	1
1.1. Cabinet du Premier ministre	1
1.2. Ministères chargés du logement et de l'aménagement du territoire.....	1
1.2.1. <i>Cabinet du ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement.....</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)</i>	<i>1</i>
1.2.3. <i>Service de la donnée et des études statistiques (SDES).....</i>	<i>1</i>
1.2.4. <i>Commissariat général au développement durable (CGDD).....</i>	<i>1</i>
1.3. Ministères économiques et financiers	2
1.3.1. <i>Cabinets.....</i>	<i>2</i>
1.3.2. <i>Direction générale des finances publiques (DGFIP)</i>	<i>2</i>
1.3.3. <i>Direction de la législation fiscale (DLF).....</i>	<i>2</i>
1.3.4. <i>Direction général du trésor.....</i>	<i>2</i>
1.3.5. <i>Direction du budget.....</i>	<i>2</i>
2. ACTEURS PUBLICS DU LOGEMENT	3
2.1. CDC Habitat.....	3
2.2. ANAH	3
3. ACTEURS PRIVÉS.....	3
3.1. Organisations professionnelles	3
3.1.1. <i>Association EDC (représentants des particuliers).....</i>	<i>3</i>
3.1.2. <i>Union nationale des aménageurs (UNAM)</i>	<i>3</i>
3.1.3. <i>Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM).....</i>	<i>3</i>
3.1.4. <i>Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS).....</i>	<i>4</i>
3.1.5. <i>Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI).....</i>	<i>4</i>
3.1.6. <i>Fédération française du bâtiment (FFB).....</i>	<i>4</i>
3.2. Entreprises.....	4
3.2.1. <i>Nexity.....</i>	<i>4</i>
3.2.2. <i>Crédit Agricole CIB.....</i>	<i>4</i>
3.2.3. <i>Bouygues immobilier</i>	<i>4</i>
4. DÉPLACEMENTS EN RÉGIONS	5
4.1. Bretagne.....	5
4.1.1. <i>Conseil régional Bretagne</i>	<i>5</i>
4.1.2. <i>Préfecture de région.....</i>	<i>5</i>
4.1.3. <i>Rennes métropole.....</i>	<i>5</i>
4.1.4. <i>Auray Quiberon Terre Atlantique.....</i>	<i>5</i>
4.1.5. <i>Liffré.....</i>	<i>5</i>
4.1.6. <i>ADIL Rennes</i>	<i>5</i>
4.1.7. <i>Audiar Rennes</i>	<i>5</i>

Annexe II

4.2. Occitanie	6
4.2.1. <i>Mairie de Toulouse</i>	6
4.2.2. <i>Sicoval</i>	6
4.2.3. <i>Communauté de communes cœur et coteaux du Comminges (5C)</i>	6
4.2.4. <i>FPI Occitanie Toulouse Métropole</i>	6
4.2.5. <i>Patrimoine de France</i>	6
4.2.6. <i>FFB Occitanie</i>	6
4.2.7. <i>Services de l'État</i>	7
4.2.8. <i>AUA Toulouse</i>	7
4.3. Hauts-de-France	7
4.3.1. <i>Lille</i>	7
4.3.2. <i>DREAL des Hauts-de-France</i>	7
4.3.3. <i>Sainghin en Weppes</i>	7
4.3.4. <i>Templeuve</i>	7
4.3.5. <i>Ville de Douai</i>	7
4.3.6. <i>Direction départementale des territoires et de la mer du Nord</i>	7
4.4. Bourgogne-Franche-Comté.....	8
4.4.1. <i>Direction départementale des territoires de la Nièvre</i>	8
4.4.2. <i>Mairie Nevers</i>	8
4.4.3. <i>Crédit Agricole Centre-Loire</i>	8
4.4.4. <i>Agence Square Habitat Nevers</i>	8
4.5. Ile de France	8
4.5.1. <i>Ville de Cergy</i>	8
4.5.2. <i>Agglomération de Cergy-Pontoise</i>	8
4.6. Grand-Est.....	8
4.6.1. <i>Strasbourg</i>	8

1. Administrations

1.1. Cabinet du Premier ministre

M. Laurent Martel, conseiller fiscalité, prélèvements obligatoires et participations publiques

M. Tristan Barrès, conseiller technique logement

1.2. Ministères chargés du logement et de l'aménagement du territoire

1.2.1. Cabinet du ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement

M. Jérôme Masclaux, directeur adjoint du cabinet

M. Nicolas Chérel, conseiller budgétaire et finances

1.2.2. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M^{me} Cécilia Berthaud, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

M. Jean-Christophe Durand, chef du bureau de la fiscalité du logement

M^{me} Valentine Verzat, cheffe du bureau des aides financières

M^{me} Eva Simon, cheffe du bureau des études économiques

1.2.3. Service de la donnée et des études statistiques (SDES)

M. Jérôme Harnois, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction

M^{me} Marie Hassan, cheffe du bureau de l'offre de logement

M^{me} Roxane Morel, doctorante

1.2.4. Commissariat général au développement durable (CGDD)

M. David Meunier, sous-directeur de la mobilité et de l'aménagement

M^{me} Géraldine Ducos, chargée d'études au bureau de l'économie des transports et de la ville

1.3. Ministères économiques et financiers

1.3.1. Cabinets

M^{me} Magali Valente, conseillère fiscalité et chargée des relations avec le Parlement, cabinet du ministre de l'économie et des finances

M. Emmanuel Monnet, conseiller financement de l'économie, cabinet du ministre de l'économie et des finances

M. Florian Colas, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'action et des comptes publics

1.3.2. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

M. Denis Boisnault, chef du bureau GF3C

M. Gérard Forgeot, bureau GF3C

M. Jean Luc Jacquet, chef du bureau GF3B

M^{me} Catherine Fenelon, sous-directrice JF1

M. Emmanuel Stasse, chef du bureau JF1A

1.3.3. Direction de la législation fiscale (DLF)

M. Bastien Lignereux, chef du bureau C2

M. Nicolas Potier, bureau C2

M^{me} Alexandra Barreau-Jouffroy, cheffe du bureau B2

M^{me} Isabelle Rossi-Michel, bureau B2

M^{me} Hélène Martinez, bureau A

1.3.4. Direction général du trésor

M^{me} Sophie Ozil, cheffe du bureau des activités tertiaires et concurrence

M. Stanislas De La Riviere, adjoint à la cheffe du bureau des activités tertiaires et concurrence

M. Emmanuel Mathieu, adjoint au chef de bureau du financement du logement et activités d'intérêt général

1.3.5. Direction du budget

M. Pascal Lefèvre, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires

M^{me} Alicia Saoudi, adjointe au chef du bureau du logement, de la ville et des territoires

2. Acteurs publics du logement

2.1. CDC Habitat

M. Vincent Mahé, secrétaire général, membre du directoire

M. Patrick Blanc, directeur général adjoint

2.2. ANAH

M^{me} Tiphaine Esnault, responsable du bureau interventions en habitat privé

M^{me} Véronique Sarazin-Charpentier, adjointe à la directrice des affaires juridiques

M. Raphaël Briot, chargé de mission

3. Acteurs privés

3.1. Organisations professionnelles

3.1.1. Association EDC (représentants des particuliers)

M. Jean-Michel Delgado, président

M^{me} Muriel Gout, directrice juridique

M^{me} Hélène Pons, secrétaire générale

3.1.2. Union nationale des aménageurs (UNAM)

M. Rieussec, président

3.1.3. Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

M. Jean-Marc Torrollion, président

M^{me} Guislaine de la Bretesche, directrice générale

M^{me} Aline Troestler, juriste

M. Emmanuel Perray, responsable études et analyse

3.1.4. Société de gestion des financements et de la garantie de l'accès sociale à la propriété (SGFGAS)

M. François De Ricolfis, directeur général jusqu'au 31 août 2019

M. Christophe Viprey, directeur générale depuis le 1er septembre 2019

M^{me} Sonia Snoussi, responsable de la cellule statistique

M. Pierre Souche, secrétaire général

M. Brice Welti, directeur du contrôle et des relations bancaires

3.1.5. Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI)

M. Alexis Rouque, délégué général

M. Nicolas Bonnet-Gravois, responsable études économiques et statistiques

M^{me} Berengere Joly, directrice juridique

3.1.6. Fédération française du bâtiment (FFB)

M. Loïc Chapeaux, directeur des affaires économiques financières et internationales de la FFB

M. Jean-Luc Mermillon, directeur fiscal de la FFB

M. Christophe Boucaux, délégué général des constructeurs et aménageurs

3.2. Entreprises

3.2.1. Nexity

M. Julien Carmona, directeur général délégué

M. François-Xavier Schweitzer, directeur de l'habitat social

3.2.2. Crédit Agricole CIB

M. Charles-Edouard Ménard, responsable du financement de la promotion immobilière

3.2.3. Bouygues immobilier

M. Ludovic Nicolle, directeur trésorerie et financements bancaires

M. Laurent Tirot, directeur général adjoint, en charge du logement France

4. Déplacements en régions

4.1. Bretagne

4.1.1. Conseil régional Bretagne

M. Jean-Daniel Heckmann, directeur général des services

M. Sébastien Hamard, directeur de l'aménagement et de l'égalité

M. Ronan Barbedor, chargé de mission développement des centralités, logement

4.1.2. Préfecture de région

M^{me} Michèle Kirry, préfète de la région Bretagne

M^{me} Anicette Paisant-Béasse, responsable du service climat, énergie, aménagement et logement de la DREAL Bretagne

4.1.3. Rennes métropole

M. Honoré Puil, vice-président en charge du logement, de l'habitat et des gens du voyage

M^{me} Nathalie Demeslay, responsable du service habitat

4.1.4. Auray Quiberon Terre Atlantique

M^{me} Laurence Le Duvéhat, vice-présidente en charge de la politique du logement

M^{me} Elen Cornec, cheffe du service aménagement habitat

M^{me} Léa Hernandez, chef de projet foncier et urbanisme opérationnel

4.1.5. Liffré

M. Loïg Chesnais Girard, président du conseil régional de Bretagne

M. Gilbert Le Rousseau, vice-président de Liffré-Cormier communauté en charge de l'urbanisme et de l'habitat

4.1.6. ADIL Rennes

M^{me} Delphine Burner, chargée de mission "observatoire de l'habitat", responsable de la coordination des missions d'observation

M. Antoine Pagani, chargé d'étude "observatoire de l'habitat"

4.1.7. Audiar Rennes

M^{me} Émilie Godet, chargée d'études habitat

M^{me} Amélie Lefour, chargée d'études habitat, équipements

4.2. Occitanie

4.2.1. Mairie de Toulouse

M. Franck Biasotto, adjoint logement de la ville + travail à l'agglomération, président de l'OPH métropolitain – maire de quartier du Grand Mirail

M^{me} Annette Laigneau, adjointe au maire en charge de l'urbanisme

M. Thierry Chaumier, directeur de l'habitat et des opérations foncières

4.2.2. Sicoval

M. Jacques Oberti, président du Sicoval

M. Christophe Leroy, directeur de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

M^{me} Berengere Le Gouët, chargée de mission habitat

4.2.3. Communauté de communes cœur et coteaux du Comminges (5C)

M. Loic Le Roux de Bretagne, président de la 5C

M. Jacques Feraux, vice-président de la 5C en charge de l'urbanisme et de l'habitat

M. Luc Molina, chef du service habitat

M. Stéphane Malo,, en charge du PLH et PLUi

4.2.4. FPI Occitanie Toulouse Métropole

M. Stéphane Aubayn président

M^{me} Sabrina Fontano, déléguée régionale

4.2.5. Patrimoine de France

M. Yann Gagnier, gérant de Patrimoines de France

4.2.6. FFB Occitanie

M. Bruno Dumas : président de la FFB Occitanie

M. Matthieu Roques : président de l'UNAM Midi-Pyrénées

M. Frédéric Carteret : président de LCA Occitanie

M. Eric Vandromme : président de LCA Haute-Garonne

M. Julien Poinas, délégué régional LCA Occitanie

M. Matthieu Roudié : président assesseur de a FBTP de Haute-Garonne

M. Bernard Gatimel, administrateur de la FBTP de Haute-Garonne

M. Jonathan Sutra : secrétaire général de la FBTP de Haute-Garonne

Annexe II

4.2.7. Services de l'État

M^{me} Fabienne Athanase, cheffe de la division habitat, DREAL Occitanie

M. Christophe Cassan, division habitat, DREAL Occitanie

M^{me} Céline Spérandio, adjointe au chef de service logement et construction durable, DDT de Haute-Garonne

M^{me} Charlotte Aussillous, service logement et construction durable, DDT de Haute-Garonne

4.2.8. AUA Toulouse

M^{me} Valérie Palacio, responsable du pôle habitat et politiques du logement

M^{me} Lucie Hammouti

4.3. Hauts-de-France

4.3.1. Lille

M. Michel Colin, vice-président de la métropole européenne de Lille

4.3.2. DREAL des Hauts-de-France

M. Pierre Branger, chef du service énergie, climat, logement, aménagement du territoire

4.3.3. Sainghin en Weppes

M. Jean-Sébastien Verfaille, directeur général des services

4.3.4. Templeuve

M. Luc Monier, maire

M^{me} Joëlle Dupriez, première adjointe au maire

4.3.5. Ville de Douai

M. Frédéric Chéreau, maire de Douai

4.3.6. Direction départementale des territoires et de la mer du Nord

M. Eric Fisse, directeur départemental

M. Antoine Lebel, directeur adjoint

M^{me} Amale Benhima, cheffe du service habitat

4.4. Bourgogne-Franche-Comté

4.4.1. Direction départementale des territoires de la Nièvre

M. Sylvain Rousset, adjoint au directeur

M. Samuel Guillou, chef du service aménagement, urbanisme et habitat

M^{me} Delphine Besson, bureau connaissance et prospective des territoires

Maël Bucher, bureau habitat et précarité énergétique

4.4.2. Mairie Nevers

M. Denis Thuriot, maire

M. Guy Grafeuille, adjoint délégué au développement urbain

4.4.3. Crédit Agricole Centre-Loire

M^{me} Vanessa Dutouya, directrice bancaire, assurances et crédit

4.4.4. Agence Square Habitat Nevers

M Néant, directeur

4.5. Ile de France

4.5.1. Ville de Cergy

M. Jean-Paul Jeandon, maire de Cergy

M^{me} Marie Geroudet-Dalle, directrice de la direction de la ville durable

4.5.2. Agglomération de Cergy-Pontoise

M. Pierre Ramond, directeur stratégie urbaine et solidarité

M^{me} Jeanne Fournier, cheffe du service habitat et solidarités

M^{me} Adele Olivier, service habitat

M. Guillaume Anderson, observatoire de l'habitat

4.6. Grand-Est

4.6.1. Strasbourg

M. Alain Jund, adjoint au maire en charge de l'urbanisme