

CHAPITRE 9

Pour un soutien raisonné à l'accession à la propriété

BERNARD COLOOS ET LE GROUPE LOGEMENT DE TERRA NOVA

MARS 2026



Chapitre 9

Pour un soutien raisonné à l'accession à la propriété

Bernard Coloos et le groupe logement de Terra Nova

Résumé

Les Français dans leur grande majorité aspirent à devenir propriétaires et de préférence d'une maison individuelle. Ce choix, partagé par les habitants de la plupart des pays européens est la principale justification des politiques d'aide à l'accession. Les autres arguments mobilisés pour justifier une telle politique n'emportent pas vraiment la conviction. Dans une période de crise immobilière et d'envol des prix de l'immobilier, alors que la situation budgétaire est très contrainte et va s'aggraver, il importe de redéfinir nos priorités plutôt que d'éparpiller inefficacement nos moyens. Le soutien à l'accession à la propriété doit-il être maintenu et, si oui, pour quels objectifs et avec quels moyens ?

Dans les métropoles et, plus généralement dans les zones tendues, du fait du niveau des prix immobiliers, le prêt à taux zéro ne suffit plus pour permettre à un ménage à revenu moyen de devenir propriétaire s'il ne dispose pas d'un apport personnel très conséquent. Celui-ci exige une épargne préalable suffisante, quand il ne résulte pas, comme c'est souvent le cas, d'une aide familiale.. L'aide publique ne constitue dans ce cas qu'un appoint non décisif et tient de l'effet d'aubaine.

Les autres dispositifs d'aide existants, le prêt social location accession (PSLA) et le bail réel solidaire (BRS), s'ils ne prêtent pas le flanc à l'accusation d'effet d'aubaine, ont d'autres inconvénients : leur coût unitaire très élevé, lequel pose la question de la sélection des bénéficiaires et interdit leur utilisation à grande échelle. En outre, le PSLA, destiné en principe à l'accession progressive à la propriété, a été détourné de son objet comme le prouve la réduction quasi systématique de la période locative.

Pour éviter ces écueils, nous proposons un dispositif de soutien socialement ciblé et par là même adapté dans les faits aux zones géographiques où il peut être efficace, tout en prenant en compte les objectifs de sobriété foncière et de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Sans exclure la construction neuve, ce dispositif tendrait à une meilleure utilisation du parc existant grâce à une aide fortement solvabilisatrice à l'acquisition-amélioration.

Un PTZ ciblé et recentré

L'option temporaire de 2024, à savoir un PTZ limité aux zones tendues (Abis, A et B1), en excluant par ailleurs les logements individuels, apparaît aux antipodes du bon choix. Face aux doutes sur l'efficacité et l'intérêt des aides à l'accession à la propriété, à la difficulté d'un consensus sur le ciblage de ces aides et au coût supporté par la collectivité pour soutenir ce qui reste une démarche de constitution de patrimoine individuel, il semble légitime de maintenir un PTZ recentré, réservé aux seuls primo-accédants avec un plafond unique de prix. Cette aide serait ouverte indifféremment au logement neuf collectif et individuel (ce qui correspond aux choix des ménages et à la recherche du meilleur prix) et au logement existant avec obligation de réalisation de travaux, notamment énergétiques.

Ce PTZ nouveau, dans les faits géographiquement et socialement ciblé, reposerait sur un différé long calqué sur la durée du principal, sans pouvoir excéder 20 ans.

Un régime social d'accession partielle à la propriété, selon l'exemple britannique

L'effet déclencheur de l'aide est d'autant plus important que les aides ciblent des ménages plus modestes. Or la part des ménages pauvres et modestes (déciles de niveau de vie 1 à 3) dans les projets d'accession est en baisse depuis plusieurs années. À l'attention de ces ménages, nous proposons de créer un régime d'accession sociale évolutive nettement ciblé en termes de revenu, inspiré du modèle du *shared-ownership*, avec fractionnement de la propriété (sur le modèle du BRS), nettement moins coûteux en aides publiques que les BRS et les PSLA. Comme le *shared ownership*, il permettrait aux bénéficiaires d'augmenter à leur rythme leur part de propriété et pourrait être réversible.

L'accession à la propriété correspond à une aspiration largement majoritaire des Français et se conjugue avec leur prédilection pour la maison individuelle. Ainsi, dans le dernier baromètre Harris Interactive pour Procivis¹, plus de 60 % des sondés qui ne sont pas propriétaires de leur résidence principale en font un objectif important ou prioritaire, dont plus de 80 % chez les 18-34 ans. Dans le sondage réalisé début 2024 par l'IFOP pour le Conseil Supérieur du Notariat², ce sont 60 % des actifs actuellement locataires qui souhaitent devenir propriétaires avant la retraite. Cette aspiration à la propriété n'a rien de spécifiquement français, elle est partagée par l'ensemble des ménages, en Europe et au-delà. Alors que la répartition des logements entre propriétaires occupants, locataires du parc social et locataires du parc privé était et demeure extrêmement diverse selon les pays, la plupart des politiques publiques adoptées à partir des années 1970 ont connu une évolution convergente tendant à favoriser la propriété. Seules la Suisse et l'Allemagne font exception. Quels que soient les partis au pouvoir, le soutien à l'accession à la propriété constitue depuis des décennies l'un des axes de la politique du logement. Pour autant doit-il être maintenu et, si oui, pour quel objectif et avec quels moyens ?

1 - Le soutien à l'accession à la propriété à l'épreuve des faits

Selon les données Eurostat³ qui permettent une comparaison entre pays européens, le taux moyen au sein de l'Union européenne, d'individus vivant dans un logement dont l'un des membres du ménage est propriétaire était d'un peu plus de 69 % en 2023, avec d'importantes disparités entre pays⁴. L'Allemagne est en queue de peloton, avec 48% de propriétaires. L'Espagne et l'Italie se situent aux alentours de 75 %, quand la France est à environ 63 %⁵. A titre de comparaison hors Union européenne, le Royaume-Uni se situe à

¹ <https://procivis.fr/wp-content/uploads/2024/09/Rapport-Procivis-Harris-Barometre-Habitat-2024.pdf>

² <https://www.csn.notaires.fr/fr/actualites/institut-etudes-juridiques-iej-du-csn-et-le-colloque-de-la-proprieté-lusage>

³ Attention, Eurostat ne donne pas la part de ménages propriétaires mais celles des individus vivant dans un logement dont l'un des membres est propriétaires. Cela ne correspond pas aux chiffres habituellement publiés, notamment à ceux de l'enquête logement ou du recensement

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/interactive-publications/housing-2023>

⁵ Rappel : les statistiques européennes donnent un taux de propriétaires en France plus élevé que les statistiques Insee qui évaluent celui-ci à 57 % au 1^{er} janvier 2024. Nous utilisons néanmoins ces dernières aux fins de comparaisons relatives entre pays.

62 %, la Norvège à près de 80 % et la Suisse à près de 43 %⁶. Dans la plupart des pays de l'OCDE dont la France, ces taux, après avoir augmenté pendant plusieurs décennies, sont en baisse tendancielle depuis une dizaine d'années. Pourtant, rares sont ceux qui font des aides à l'accession à la propriété la pierre angulaire de leur politique du logement. L'Allemagne et la Suisse - qui ne souffrent pourtant pas de mauvaises conditions de logement - n'en ont jamais mis en place, le Royaume-Uni les a récemment abolies, et même l'Espagne, qui a longtemps privilégié l'accession à la propriété, cherche à développer l'offre locative. Cette comparaison rapide permet d'écarter la conclusion d'un nécessaire rattrapage à opérer en France !

Diverses motivations sont mises en avant pour justifier les politiques en faveur de l'accession à la propriété : stabilité sociale, plus forte implication des habitants dans la vie de la cité, mais aussi économie budgétaire, puisque les ménages accepteraient de supporter, pour devenir propriétaires, des taux d'effort qu'ils ne consentiraient pas en tant que locataires. Expression du refus de payer un loyer censément à fonds perdu, la propriété apparaît, pour les catégories modestes et moyennes, comme un élément puissant de promotion sociale et surtout comme le premier moyen de se constituer un patrimoine. En France, environ trois retraités sur quatre sont propriétaires de leur logement. Lorsque leurs revenus diminuent avec l'arrêt de leur activité, ils n'ont pas à supporter de loyer et peuvent théoriquement, même si en réalité ils le font très peu, mobiliser tout ou partie de leur actif résidentiel en déménageant vers un logement moins coûteux ou en recourant à des formules comme le viager.

Aujourd'hui, la mobilisation de ces arguments pour justifier une telle politique sont de moins en moins convaincants. En réalité, la préférence pour la propriété exprimée par les ménages constitue la raison la plus impérieuse pour les pouvoirs publics de soutenir l'accession à la propriété. Dans une période de crise immobilière qui a vu les prix de l'immobilier s'envoler et dans un contexte budgétaire très contraint, lequel risque de s'aggraver, il importe de redéfinir nos priorités plutôt que d'éparpiller inefficacement nos moyens. Le soutien à l'accession à la propriété doit-il être maintenu et, si oui, pour quel objectif et avec quels moyens ?

⁶ Données Eurostat pour la Norvège et la Suisse ; données 2021/2022 issues de <https://commonslibrary.parliament.uk/constituency-data-housing-tenure> pour le Royaume-Uni

Cet inventaire rapide mérite d'être complété sur quatre points de portée très différente.

A - Selon les données de l'Insee⁷, 80 % des maisons individuelles sont habitées par des propriétaires occupants, et deux-tiers des appartements par des locataires. Il y a donc une corrélation très forte, en France, entre le statut d'occupation et le type d'habitat. Dit autrement, en France, à la différence d'un pays comme l'Espagne, la propriété correspond aujourd'hui très majoritairement à un mode d'habitat peu dense. Ce constat vaut aussi en flux, puisqu'environ 75 % des acquéreurs récents et 75 % des primo-accédants habitent en maison individuelle⁸. La proportion de logements individuels dans les prêts à taux zéro (PTZ) émis en métropole sur la période 2014-2023 est de 73 %. Or la mise en œuvre du ZAN exige que la politique en faveur de l'accession prenne en compte la consommation foncière liée à ce statut d'occupation et plus largement ses impacts environnementaux. Toutefois s'il n'est pas niable que l'étalement urbain est favorisé par le développement de l'accession à la propriété en maison individuelle, il pourrait être mieux circonscrit, dans la mesure où la localisation des constructions est en principe sous le contrôle des collectivités locales, qui établissent les Programmes locaux de l'habitat (PLH) et attribuent les permis de construire : le mitage incontrôlé n'est possible que parce qu'il est toléré par les pouvoirs publics locaux, voire encouragé par les communes rurales cherchant à attirer des populations dans le but, notamment, de conserver leurs équipements scolaires.

B - Comme toute opération qui engage l'avenir, l'accession à la propriété comporte des risques. L'accédant contracte un emprunt, le plus souvent de longue durée. S'il est incapable de faire face au paiement des mensualités de remboursement, il peut être contraint de vendre son logement, parfois à perte, pour rembourser le prêteur. Cependant, tant les règles de protection du consommateur que les conditions d'octroi des banques fondées sur la capacité de remboursement de l'emprunteur font que ce risque est très faible en France, où le taux de sinistralité, cad le pourcentage des défaillances d'emprunteurs par rapport au nombre de prêts en cours, est très largement inférieur à celui constaté dans les pays anglo-saxons. Cette situation a pour contrepartie l'exclusion de fait de l'accès au crédit des populations « à risques », notamment les non-salariés et les

⁷ Enquête logement 2017, Insee

⁸ Ibidem

personnes titulaires de contrats à durée déterminée, vouées de ce fait, dans leur grande majorité, au statut de locataire.

Toutefois, l'apport et les mensualités de remboursement des emprunts ne représentent pas la seule dépense supportée par l'accédant. Ce dernier doit aussi subvenir aux dépenses d'entretien et d'utilisation de son logement. La multiplication des copropriétés dégradées⁹, souvent issues d'opérations d'accession des années 1960 et 1970, fragilisées par des problèmes financiers du fait du poids de ces dépenses, atteste des risques associés, à une accession très sociale rendue possible par des incitations publiques très fortes. Apparaissent alors des bailleurs indécis attirés par le faible prix de revente des logements des accédants défaillants.

C- Pour beaucoup de ménages de la classe moyenne, l'accession à la propriété constitue le principal véhicule d'épargne. Le fait de posséder son logement fournit au propriétaire un revenu en nature correspondant au montant du loyer qu'il devrait acquitter s'il était locataire du même logement. Il rend également possible, dans les pays qui l'autorisent, l'extraction hypothécaire, qui consiste à gager son endettement – y compris les prêts à la consommation – sur la valeur de son logement. Dans les pays anglo-saxons, cette pratique permet à des ménages qui ont souscrit un prêt hypothécaire d'obtenir de nouveaux concours, garantis par la même hypothèque, pour peu qu'une partie du premier prêt ait déjà été amortie ou que le bien se soit revalorisé. Cette pratique a joué un grand rôle dans le soutien de la croissance anglo-saxonne au cours de ces dernières années, ce qui a conduit, en 2006, à introduire en France sous la dénomination d'« hypothèque rechargeable - ». Par souci de prudence, la loi a interdit que la valeur du gage puisse être réévaluée, privant ainsi le dispositif de son principal intérêt, lequel consiste à tirer parti de l'effet de richesse qui résulte de la hausse des prix des logements. Le fait qu'en France les accédants à la propriété ont traversé la crise des *subprime* sans augmentation du nombre de saisies immobilières a montré que cette prudence fut de bon aloi. En 2014, la loi en a tiré les enseignements en supprimant l'hypothèque rechargeable avant même qu'elle n'ait été proposée par les établissements de crédit.

En revanche, le fait d'être propriétaire induit chez beaucoup de ménages une surconsommation de service de logement. On sait en effet que, la propension à déménager

⁹ La CDC parle de 110 000 copropriétés fragilisées.

diminuant avec l'âge, 40 % des ménages de 65 ans et plus vivent en situation de sous-peuplement très accentué¹⁰. Le revenu correspondant à la valeur locative du logement finance donc une consommation de logement supérieure à leurs besoins.

D– L'aide à l'accession en faveur des ménages modestes trouvait aussi sa justification dans l'optique d'un parcours résidentiel où le statut de locataire était vu comme une étape. Locataires un temps du parc social ou du parc privé, ceux dont les ressources le leur permettaient accédaient à la propriété, libérant des logements et permettant ainsi l'accueil de nouveaux ménages. Ce n'est plus ou, plus exactement, c'est de moins en moins le cas. « Si le logement social est aujourd'hui en crise et ne peut assumer sa mission sociétale de loger tous les demandeurs, ce n'est pas uniquement à cause de l'insuffisance de la construction. La crise est d'abord une crise de mobilité, en décroissance continue avec un taux de mobilité passé de 9,8 % en 2016 à 8,0 % en 2022 [...] les chiffres sont éloquentes : si l'on compare les périodes 1999/2002 et 2010/2013 [...] parmi les ménages qui résidaient dans le parc social quatre années auparavant (1999 ou 2010), le nombre de ceux qui ont emménagé et résident au jour de l'enquête (2002 ou 2013) dans le parc locatif privé est stable (environ 200 000 en moyenne par an [...], alors que le nombre de ceux qui ont accédé à la propriété a été divisé par deux, passant de 300 000 à 150 000 (moyennes annuelles). Il y a fort à parier que les enquêtes logement 2020 et 2024 confirmeront la baisse de la primo-accession pour les ménages sortant du parc locatif social »¹¹.

2 - Les aides à l'accession en France

La principale aide à l'accession à la propriété, rarement mentionnée, réside dans le traitement fiscal différencié des revenus locatifs : alors que le revenu locatif des bailleurs est soumis à l'impôt sur le revenu, le loyer implicite des propriétaires occupants n'est pas taxé. Cela n'a pas toujours été le cas : les loyers implicites ont été imposés jusqu'en 1965¹² et, postérieurement à cette date, leur non-imposition a longtemps été considérée comme

¹⁰ Source : enquête logement 2006.

¹¹ Michel Platzer et Michel Vivinis, « Droit au logement et mobilité résidentielle sont indissociables », février 2025, politiquedulogement.com.

¹² La France comptait alors peu de propriétaires occupants non-accédants imposables. Les loyers imputés des accédants, compte tenu des déductions opérées (notamment les intérêts payés au titre des crédits souscrits pour l'achat de leur logement) se trouvaient de facto non imposables. Le rendement de cette imposition était donc très faible.

un avantage fiscal chiffré dans les documents budgétaires. Le statut de propriétaire étant plus que largement majoritaire, la non-imposition est devenue la norme, faisant par-là même disparaître le coût de cet avantage dans les chiffrages du ministère des Finances.

En dehors de cette aide invisible, le prêt à taux zéro (PTZ), créé en 1995¹³, faisant suite au prêt à l'accession à la propriété (PAP) est le principal dispositif d'aide à l'accession à la propriété. Réservé aux primo-accédants, il est mobilisé en moyenne dans 10 % des opérations récentes d'accession à la propriété et ouvert, en termes de revenu, à plus de 70 % des ménages (cf. encadré). Au-delà de ses nombreuses évolutions depuis 30 ans, ses objectifs fondamentaux restent d'aider les ménages des classes moyennes et modestes à acquérir leur résidence principale. Les évaluations disponibles du PTZ relativisent l'effet déclencheur¹⁴ et dénoncent un effet d'aubaine important¹⁵. Dit autrement, elles concluent que nombre d'opérations ayant bénéficié d'un PTZ auraient pu se réaliser sans PTZ. Cependant, ces évaluations ne mettent pas en évidence d'impact notable du PTZ sur les prix immobiliers.

Les dernières évolutions du PTZ

La dernière version la plus étendue du PTZ date de 2016, où il permettait de financer dans les mêmes conditions un logement neuf ou ancien avec travaux sur tout le territoire ;

En 2018, la quotité maximale de financement pour les logements neufs [en zones détendues B2 et C](#) a été réduite de 40 % à 20 % (et maintenue à 40 % sur le reste du territoire) ; réciproquement, le financement de logements anciens sous conditions de travaux a été limité à ces zones ;

En 2024, le financement de logements neufs par le PTZ a été limité aux zones tendues (Abis, A et B1), en excluant par ailleurs les logements individuels ; dans le même temps,

¹³ Le PTZ fait suite au PAP (prêt à l'accession à la propriété)

¹⁴ Les Professionnels mettent l'accent sur la forte incitation commerciale de l'aide.

¹⁵ Rapport d'évaluation sur le Prêt à Taux Zéro (PTZ) de janvier 2002 de l'Inspection générale des Finances, du Conseil Général des Ponts et Chaussées et de l'ANIL.

la quotité maximale et les plafonds de revenus et de montants ont été augmentés, et plusieurs centaines de communes ont été reclassées en zones tendues ;

Dans le cadre de la loi de finances 2025, le PTZ neuf est à nouveau étendu à tout le territoire et à tous les types de logements y compris individuels ; les paramètres restent à préciser à la date de rédaction de cette note.

Le nombre de PTZ distribués depuis dix ans a connu d'importantes fluctuations, au gré des évolutions du dispositif, de la baisse des taux d'intérêt qui a réduit son utilité jusqu'à la remontée des taux en 2022, et de la crise de la demande en logements. La moyenne du nombre de PTZ émis sur la période 2015-2021 s'établit à environ 87000, à comparer avec un nombre moyen d'opérations en accession à la propriété de 830 000 par an sur cette période. Plus de 123 000 PTZ étaient émis en 2017, année où le nombre d'opérations d'accession s'élevait à environ 870 000, contre environ 48 000 PTZ en 2023 pour près de 665 000 opérations d'accession¹⁶.

Le coût pour l'État (sous forme de crédit d'impôt aux banques distribuant le PTZ, qui couvre la compensation de l'absence d'intérêt et une marge) fluctue également de manière importante en fonction des volumes de prêts émis, des modalités d'aide et du niveau des taux d'intérêt. Depuis 2009, le coût des cohortes annuelles de PTZ se situe ainsi dans une fourchette allant de 500 M€ à plus de 2 Md€¹⁷.

Du fait des plafonds de ressources, alors qu'environ 55 % de la totalité des ménages accédants ont un revenu inférieur à 3 SMIC sur les dernières années¹⁸, cette proportion monte à environ 75 % pour les ménages ayant bénéficié d'un PTZ en métropole¹⁹. Pour autant, le niveau des plafonds induit une vocation généraliste du dispositif : ainsi en 2018, 83 % des locataires du parc privé et social étaient éligibles au PTZ²⁰.

L'augmentation des plafonds intervenue en 2024 a encore renforcé cette vocation généraliste puisque selon le ministère de l'Économie, 29 millions de foyers fiscaux sont

¹⁶ Les données de ce paragraphe sont issues des bilans annuels de la SGFGAS et de l'Observatoire Crédit Logement CSA

¹⁷ Rapport IGF-CGEDD « Evaluation du prêt à taux zéro »

¹⁸ Observatoire Crédit Logement CSA et données Banque de France

¹⁹ Bilans annuels de la SGFGAS

²⁰ Rapport IGF-CGEDD « Evaluation du prêt à taux zéro »

désormais potentiellement éligibles au dispositif soit 73 % de la population, contre 60 % auparavant²¹.

Deux autres dispositifs, dans lesquels peut s'intégrer le PTZ, ont une vocation plus sociale, réelle ou au moins affichée²².

Le prêt social location-accession (PSLA), accordé sur agrément de l'État, *de facto* réservé aux opérateurs HLM et transmissible aux particuliers, a en théorie pour objectif la mise en place de parcours de location-accession (phase locative et de constitution d'épargne, puis accession à la propriété) pour des ménages sous conditions de ressources qui disposent de peu ou pas d'apport personnel. Ces opérations bénéficient de l'exonération de taxe foncière et d'un taux de TVA réduit dans le neuf. Les prix d'acquisition sont plafonnés. Un rapport publié en 2017²³ soulignait l'intérêt du dispositif, mais aussi le faible nombre de réalisations et une phase locative ayant tendance à se raccourcir, jusqu'à se réduire à quelques mois, en contradiction totale avec la raison d'être du dispositif.

Le BRS (bail réel solidaire) est un dispositif créé il y a une dizaine d'années, par lequel un organisme foncier solidaire (OFS) agréé²⁴ confère à un preneur un droit réel sur un bien immobilier pour une durée de 18 à 99 ans. Le montage repose sur une dissociation du foncier et du bâti. Le preneur, qui doit respecter des conditions de ressources identiques à celles du PSLA, loue le foncier à l'OFS contre paiement d'une redevance mensuelle, et achète l'équivalent du prix du bâti, en bénéficiant d'une TVA à taux réduit dans le neuf, d'une exonération de la taxe foncière et, le cas échéant, d'un PTZ. Les prix d'acquisition sont plafonnés au même niveau que celui du PSLA. Un BRS ne peut être revendu que plafonné au prix initial réévalué au moyen d'un indice. Ce mécanisme dit « anti-spéculatif » vise à éviter qu'une éventuelle plus-value à la revente ne soit captée par l'acquéreur initial.

²¹ <https://www.economie.gouv.fr/actualites/pre-taux-zero-conditions-acces-plus-souples-6-millions-foyers-supplementaires>

²² Cette note succincte ne traite ni du Prêt d'accession sociale (PAS) bénéficiant de la garantie de l'État, qui peut financer la totalité d'une opération d'acquisition d'une résidence principale, et accessible sous les mêmes plafonds de ressources que le PTZ, ni de la TVA réduite mise en place pour l'acquisition d'une résidence principale dans et autour des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Elle ne traite pas non plus des offres visant à permettre à des ménages d'accéder à la propriété en mobilisant des tiers-investisseurs privés à leurs côtés

²³ « Évaluation du Prêt social de location-accession (PSLA) », CGEDD, mai 2017

²⁴ Les OFS agréés à date sont en majorité des organismes HLM, d'après les données du ministère du Logement

Le BRS reste un dispositif récent et d'ampleur limitée, avec environ 3 600 logements livrés à fin 2024, mais en progression continue²⁵. Il n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation. La décote pour le particulier à l'acquisition, correspondant au prix du foncier, n'est possible que parce que le foncier est porté par l'OFS qui s'endette à très long terme auprès de la Caisse des Dépôts et la modération de la redevance foncière perçue par l'OFS en contrepartie suppose un apport de fonds publics important²⁶.

On peut relever les points suivants pour notre analyse d'ensemble :

- le montant de l'aide publique unitaire mobilisée dans ces deux dispositifs est considérable : il peut atteindre, voire dépasser 75 000 € ;
- les plafonds de ressources de dispositifs labellisés sociaux ou solidaires peuvent être égaux, voire supérieurs à ceux du PTZ dans certaines zones ; et plus de 70 % des ménages sont éligibles au PSLA et au BRS, comme c'est le cas pour le PTZ ; on voit que l'ensemble de ces dispositifs portent une conception plutôt généraliste du soutien à l'accession à la propriété en matière d'éligibilité, ce qui pose le problème de la sélection des acquéreurs, en nombre forcément limité ;
- un seul de ces dispositifs, le BRS, prévoit un mécanisme anti-spéculatif visant à éviter le cumul de l'aide publique et d'une plus-value à la revente.
- Les conditions d'arbitrage entre les candidats à un BRS sont mal affichées²⁷
- Dans les faits, l'administration s'est toujours montrée incapable de gérer des engagements de très longue durée et d'autres expériences montre que les mécanismes dits anti-spéculatifs ne sont jamais mis en œuvre.

²⁵ <https://www.lemoniteur.fr/article/le-brs-s-installe-dans-les-politiques-de-l-habitat.2339404>

²⁶ Voir par exemple l'article de Virgile Mamelle-Perrot pour le site Politique du logement, <https://politiquedulogement.com/2024/01/brs-plafonner-la-redevance-une-fausse-bonne-idee/>

²⁷ A compléter

3 - Pour un soutien utile et raisonné à l'accession à la propriété

En l'absence d'évaluation partagée des aides à l'accession et singulièrement du PTZ, l'habitude prévaut. Il est clair, pourtant, que le PTZ génère des effets d'aubaine d'autant plus importants qu'il est très largement ouvert et que l'avantage qu'il procure est mince, en période de taux d'intérêts faibles, sauf différé d'amortissement (*i.e.* retardement du début des remboursements) long et conséquent. Le souci de l'efficacité des dépenses publiques s'est traduit, dans le passé, par des mesures inefficaces, voire contreproductives. Ainsi peut-on qualifier le choix de limiter le bénéfice de l'accès à l'aide aux seules zones tendues, au motif que c'est là que les prix élevés pénalisent le plus les ménages désireux d'accéder à la propriété. En réalité, dans ces zones, les prix élevés et croissants rendent le PTZ particulièrement inefficace pour le plus grand nombre et réduisent son existence à un effet d'affichage. La nature de ce marché exige des aides très élevées comme celles associées au BRS ou au PSLA. Ce type de produit est de ce fait condamné à la confidentialité. Il est vrai qu'il est censé être ciblé sur des zones à forte croissance démographique, argument qui vient en apparence renforcer et justifier la logique du choix opéré. Pourtant, dans ces zones, seuls les ménages bénéficiant d'une importante aide familiale et disposant de revenus conséquents peuvent envisager l'acquisition d'un premier logement. L'effet réel du PTZ y est marginal et l'effet d'aubaine très important.

Si l'on considère les choses objectivement, en refusant de se cantonner au discours idéologique dominant sur la priorité à l'accession pour répondre au souhait des Français, une politique efficace et réaliste devrait être toute autre. Comme le montre une récente étude de l'INSEE²⁸, dans un contexte général de baisse de la mobilité résidentielle, « les arrivées dans les grandes villes diminuent, tandis que les espaces périurbains gagnent des habitants du fait des mobilités résidentielles. La périurbanisation s'accroît, avec davantage de déménagements vers des zones de moindre densité ». C'est en effet dans les zones périurbaines que les ménages modestes ont la possibilité d'accéder à la propriété, le plus souvent en maison individuelle, à un coût abordable, alors que les prix immobiliers atteignent des niveaux élevés, voire très élevés dans les zones urbaines denses.

²⁸ « [Moins de déménagements en dix ans, mais l'Ouest et le périurbain toujours attractifs](#) », *Insee Première*, numéro 2073, septembre 2025

Infléchir ces choix et aider massivement l'accession sociale au cœur des métropoles, en appartement plutôt qu'en maison individuelle et dans les zones les plus denses, là où les prix sont les plus élevés, exigerait des moyens financiers considérables, hypothèse irréaliste compte tenu de l'état actuel de nos finances publiques. La recherche de l'efficacité conduit donc à exclure *de facto* les aides à l'accession sociale des zones les plus chères ou plus exactement à retenir un dispositif qui limite au maximum les effets d'aubaine (cf. infra sur l'instauration d'un prix maximal unique). En zones tendues (métropoles en croissance démographique, zones touristiques, etc.), il paraît également souhaitable mettre en place un dispositif moins coûteux et mieux ciblé sous la forme d'une accession progressive, qui permet à un ménage souhaitant acquérir un logement de le faire progressivement, tout en l'occupant. Elle est censée permettre à des ménages n'ayant pas accès au crédit, faute de disposer d'un apport personnel suffisant ou en raison de l'irrégularité de leurs revenus, d'accéder à la propriété. Il serait surtout judicieux d'y développer une offre de logements locatifs abordables. Cette politique de l'offre, en complément de celle de logements sociaux, doit permettre aux ménages jeunes et mobiles de trouver une solution de logement adaptée, autre que celle de l'éloignement.

Dans les agglomérations peu denses et partout là où les prix sont bas et l'offre locative rare, voire inexistante, l'accession à la propriété paraît la voie la plus réaliste et la plus économe, y compris pour les ménages modestes, en particulier si l'on admet une adaptation des prestations. L'aide de l'État se justifie dans ce cas, surtout si elle contribue à favoriser la sobriété foncière. C'est une alternative sérieuse à la production de logements locatifs sociaux.

Il serait surtout judicieux d'y développer une offre de logements locatifs abordables. Cette politique de l'offre, en complément de celle de logements sociaux, doit permettre aux ménages jeunes et mobiles de trouver une solution de logement adaptée, autre que celle de l'éloignement.

Compte tenu de ces éléments, la préconisation est celle d'un dispositif de soutien à l'accession à deux étages pour les primo-accédants. Ce choix est d'autant plus défendable qu'il limite les effets d'aubaine et sert simultanément un ou d'autres objectifs. A ce titre, en complément du développement de l'offre par la construction de nouveaux logements, les objectifs de sobriété foncière et de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)

impliquent de viser une meilleure utilisation du parc existant. L'acquisition-amélioration, du fait de son coût et de sa complexité, n'est pourtant pas le premier choix des candidats de l'accession et peine à se développer.

3. 1 - Un PTZ ciblé géographiquement par les plafonds de prix.

Les conditions d'accès au PTZ doivent assurer son efficacité, éviter les effets d'aubaine et ne pas donner l'impression au public que les habitants des zones chères, là où il est le plus difficile de se loger, en sont exclus. C'est ce à quoi permettrait d'aboutir l'instauration d'un PTZ sous plafond unique de prix (de l'ordre de 3 000 à 4 000 euros TTC par m²), ouvert indifféremment au logement neuf collectif et individuel sans restriction géographique. La caractéristique de ce PTZ nouveau serait un différé long calqué sur la durée du prêt principal sans pouvoir excéder 20 ans. La porte resterait ouverte aux collectivités locales de subventionner massivement les terrains à bâtir pour rendre éligibles tel ou tel programme (ce qui pose la question du choix des bénéficiaires).

L'option de 2024, à savoir un PTZ limité aux zones tendues (Abis, A et B1), en excluant par ailleurs les logements individuels (cf. encadré) apparaît aux antipodes du bon choix.

Une fois les principes arrêtés, la fixation des différents paramètres (échelle des montants en fonction des revenus, zonage éventuel, évaluation du coût budgétaire en vitesse de croisière, etc.) supposent un ensemble de travaux impliquant nombre d'acteurs, tant du secteur public et privé, qui dépasse de très loin le cadre de cette note.

3. 2 - Un régime social d'accession partielle à la propriété, selon l'exemple britannique

L'effet déclencheur de l'aide est d'autant plus important que les aides ciblent des ménages plus modestes. Or la part des ménages pauvres et modestes (déciles de niveau de vie 1 à 3) dans les projets d'accession est en baisse depuis plusieurs années, particulièrement en ce qui concerne les ménages du premier décile dont la part a été divisée par plus de 2 entre 2016 et 2021, en raison notamment du recentrage du PTZ et de la suppression de l'APL accession²⁹.

²⁹ Rapport du groupe de travail « Accession à la propriété » du CNH, 2023

C'est pourquoi, en particulier en zones tendues, il est souhaitable de permettre aux ménages modestes et très modestes dans l'incapacité d'acheter en totalité un logement de l'acquérir petit à petit et à leur rythme jusqu'à en devenir, le cas échéant, pleinement propriétaire. Ce dispositif d'accession sociale évolutive à la carte avec fractionnement de la propriété, nettement ciblé en termes de revenu, calqué sur le modèle du *shared-ownership*, serait nettement moins coûteux en aides publiques³⁰ que les BRS et les PSLA. Ces programmes, comme les logements locatifs sociaux, pourraient bénéficier de subventions d'équilibre à l'investissement si et seulement si les logements sont vendus à un prix inférieur à celui du marché.

Afin de tenir compte des limites de l'offre locative abordable, notamment sociale, et de la nécessité de lutter contre la précarité énergétique, l'ouverture de ce dispositif aux achats dans le neuf mais aussi dans l'existant avec une condition de travaux s'impose.

Un tel montage, particulièrement en zone Abis qui se concentre sur l'Île-de-France, la Côte d'Azur et la zone frontalière avec la Suisse, paraît préférable au versement d'aides publiques très importantes au bénéfice de quelques « happy few » qui seront sélectionnés dans des conditions discutables³¹.

³⁰ Ce type de formules a pour caractéristique de répartir le financement des opérations entre le futur occupant du logement (qu'on l'appelle propriétaire ou locataire), la puissance publique par le biais des aides et d'autres partenaires (organismes de logement social, OFS, CLT, coopératives) qui font appel au crédit.

³¹ Voir par exemple l'article « Accession à la propriété : tombola à l'hôtel de ville », Bernard Vorms, 2018, sur le site politiquedulogement.com

