

Février  
2006

**ANIL**  
**HABITAT**  
**ACTUALITE**

---



ETUDE

**LES AIDES LOCALES A L'ACCESSION  
A LA PROPRIETE**

Jean Bosvieux

Avec le concours de l'Observatoire des pratiques  
du Conseil National de l'Habitat

<b>Le système national d'aide à l'accèsion.....</b>	<b>3</b>
<b>Les objectifs .....</b>	<b>3</b>
Aider les ménages qui le souhaitent à accéder à la propriété.....	3
La maîtrise de la dépense publique.....	3
Le système est redistributif.....	4
Jusqu'en 2005, il était principalement orienté vers l'extension et l'amélioration du parc.....	4
Réduire les risques et en atténuer les conséquences.....	4
<b>Les modalités .....</b>	<b>5</b>
Le prêt à 0 %.....	5
Les autres formes d'aide à la pierre .....	6
L'aide à la personne.....	7
<b>Les aides locales à l'accèsion : des objectifs bien définis, des aides ciblées, des critères d'évaluation.....</b>	<b>8</b>
<b>Définir des objectifs.....</b>	<b>8</b>
Améliorer l'efficacité des aides nationales dans les zones tendues.....	8
Encourager l'accèsion dans certaines localisations .....	9
Permettre à des publics spécifiques d'accéder à la propriété (ou tout simplement de se loger)...	9
Une condition nécessaire : la maîtrise de l'offre foncière.....	10
<b>Des aides efficaces et ciblées .....</b>	<b>10</b>
Eviter le « saupoudrage » et l'effet « loterie ».....	10
Ciblage des aides : quelles opérations ?.....	11
Communication.....	12
Informier pour prévenir les difficultés.....	12
Prévoir l'évaluation des politiques .....	13
<b>Quelles modalités ? .....</b>	<b>13</b>
<b>Aides directes ou indirectes ?.....</b>	<b>13</b>
<b>Prêts ou subventions ? .....</b>	<b>14</b>
Caractéristiques des prêts.....	14
Le recours à des opérateurs spécialisés .....	15
<b>Des outils juridiques nouveaux à la disposition des collectivités locales .....</b>	<b>15</b>
La location-accession.....	15
Le portage du prix du terrain ou « foncier différé ».....	17
<b>Critères d'éligibilité .....</b>	<b>17</b>
Critères pouvant être envisagés pour déterminer les bénéficiaires des aides .....	18
Critères pour lesquels un doute est permis.....	18
Gestion des files d'attente .....	18
Contestation.....	19

Dans la répartition des responsabilités entre les différents niveaux géographiques, la politique du logement était traditionnellement et demeure largement de la compétence de l'Etat. Pourtant les collectivités locales interviennent depuis longtemps et de façon importante dans ce domaine, notamment, mais non exclusivement, en complément de l'action de l'Etat. Leur intervention a jusqu'à présent été principalement centrée sur le logement locatif social. Ce segment reste l'élément essentiel des politiques locales : la construction de logements sociaux serait impossible sans l'aide des collectivités, qu'elle prenne la forme de contributions financières, de mobilisation de foncier bon marché ou de garanties d'emprunts. Depuis le début des années 1990, la loi d'orientation sur la ville, puis la loi « solidarité et renouvellement urbains » leur ont d'ailleurs imposé des obligations en la matière. En revanche, les interventions dans le domaine de l'accèsion restaient, jusqu'à récemment, très limitées. A l'exception de quelques collectivités particulièrement volontaristes qui ont fait de l'accèsion à la propriété l'un des outils de la maîtrise de leur développement, les aides locales à l'accèsion relevaient plus de l'appui symbolique à la réalisation des projets que de la poursuite effective d'un objectif défini.

La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et aux responsabilités locales, invite les élus à une intervention accrue dans ce secteur. Elle institue en effet une procédure de délégation aux collectivités territoriales de la compétence d'attribution des aides à la pierre et prévoit explicitement que collectivités territoriales et EPCI peuvent apporter des aides au logement sous diverses formes, en complément ou indépendamment des aides de l'Etat. Les aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat et aux personnes accédant à la propriété font partie des modalités d'intervention citées. Après un inévitable délai de maturation et de concertation entre les différents pouvoirs locaux, les nouvelles compétences se mettent peu à peu en place. Dans les réflexions préalables à l'élaboration des politiques, l'aide à l'accèsion à la propriété apparaît évidemment comme l'un des vecteurs possibles des interventions. Nombre de collectivités locales, peu familiarisées avec les enjeux de l'accèsion et les formes d'aides possibles, se tournent vers les ADIL pour leur demander de contribuer à la définition d'objectifs et au choix des modalités d'intervention.

Ce document a précisé pour objet d'aider les ADIL à répondre à cette demande.

En premier lieu, il convient de décrire l'économie générale du dispositif national d'aide à l'accèsion et d'analyser son impact, selon les caractéristiques des marchés locaux. C'est en effet en complémentarité avec ce dispositif que devront être définis les objectifs et les modalités des aides locales. On étudiera ensuite les conditions d'efficacité des aides et les différentes modalités selon lesquelles elles peuvent être mises en oeuvre.

## Le système national d'aide à l'accession

L'intervention des collectivités locales, qu'il s'agisse des conseils régionaux, généraux, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou des municipalités, doit s'inscrire en cohérence avec le dispositif national d'encouragement à l'accession. Celui-ci présente quelques caractéristiques qui le distinguent de la politique pratiquée dans les autres pays.

L'aide à l'accession ne constitue qu'un des volets de la politique du logement, les autres étant tournés vers le développement du parc locatif public et l'encouragement à l'investissement locatif privé. Aucun objectif quantitatif en terme de progression du pourcentage de propriétaires n'est assigné à cette politique ; la doctrine reste celle du libre choix du statut d'occupation. C'est un système redistributif dont l'objectif est d'élargir la frange de ceux qui peuvent accéder à la propriété. Jusqu'à une date récente, il favorisait les opérations de construction ou d'acquisition avec travaux par rapport à l'accession dans un logement existant. Il est neutre à l'égard des filières de production. Les aides ne sont pas contingentées et ne font pas l'objet de programmation géographique. Enfin, la sécurité des opérations fait l'objet d'une attention toute particulière.



---

### Les objectifs

---

#### **Aider les ménages qui le souhaitent à accéder à la propriété**

Le choix d'encourager l'accession répond à l'aspiration majoritaire des ménages, mais la doctrine française est celle du libre choix du statut d'occupation. L'objectif est d'aider ceux des ménages à revenu modeste et moyen qui le souhaitent à devenir propriétaires. L'aide publique, incitative pour les plus aisés, peut être décisive pour les plus modestes qui, sans elle, ne pourraient mener à bien leur projet ou devraient en différer la réalisation.

Au souci de répondre aux attentes des citoyens se mêlent, de la part des pouvoirs publics, d'autres préoccupations. Du point de vue de la collectivité, la propriété est souvent envisagée comme un élément de stabilité sociale, comme le moyen d'une plus forte implication des habitants dans la vie de la cité, voire du quartier. Ce souci d'équilibre peut trouver son application dans les politiques urbaines : la diversité des statuts d'occupation dans un même quartier est un facteur de mixité sociale et l'on estime que c'est un élément favorable à la requalification urbaine. L'accession constitue également, pour les ménages modestes, le premier outil de constitution d'un patrimoine. Les accédants présentent parfois les engagements qu'ils souscrivent comme une façon de se contraindre à épargner, notamment en vue de leur retraite : le débat en cours sur l'équilibre des retraites confère une grande actualité à cet enjeu. Le désir de transmettre ce patrimoine aux enfants est également un élément de motivation, même si, on le sait, l'âge des héritiers est de plus en plus avancé au moment de la transmission.

#### **La maîtrise de la dépense publique**

Une autre raison d'encourager l'accession tient au souci de maîtriser la dépense publique : pour les pays qui consacrent des budgets publics importants à la politique du logement, l'aide à l'accession est jugée moins coûteuse que celle qui est tournée vers le locatif ; ceci s'explique aisément puisque, pour devenir propriétaires, les ménages consentent des efforts financiers largement supérieurs à ceux qu'ils accepteraient de supporter en tant que locataires, alors

même que les charges de grosses réparations et de gestion incombent au propriétaire ; cela diminue d'autant l'aide exigée de la collectivité.

### **Le système est redistributif**

Qu'il s'agisse de l'aide à la pierre ou de l'aide à la personne, les dispositifs existants s'adressent à des ménages dont les ressources sont limitées et ont pour principe que le montant de l'aide est dégressif en fonction du revenu. En cela, ils s'opposent aux systèmes d'aide fiscale qui existent dans de nombreux pays et favorisent les ménages des tranches de revenus élevées.

### **Jusqu'en 2005, il était principalement orienté vers l'extension et l'amélioration du parc**

L'aide à l'accession a longtemps été concentrée sur la construction neuve et sur l'acquisition de logements anciens avec travaux. Elle apparaissait ainsi à la fois comme une aide aux accédants et comme un soutien à l'activité du secteur du bâtiment. Ce n'est plus le cas depuis la réforme de février 2005, qui a étendu le prêt à 0 % aux acquisitions de logements anciens sans obligation de travaux.

### **Réduire les risques et en atténuer les conséquences**

Le système français se caractérise par l'importance accordée à la sécurité des opérations. A cet effet, un dispositif complet a progressivement été mis en place. Il vise deux objectifs :

- ▶ protéger les plus faibles, amortir les conséquences des accidents de la vie, pour les ménages dont les marges de manœuvre sont très réduites ; le cas échéant, les dissuader de s'engager dans des opérations trop risquées ;
- ▶ garantir l'accès au crédit, et donc favoriser la prise de risque des particuliers, en réduisant pour le prêteur les conséquences des défaillances.

En fait, ce sont les mêmes outils qui répondent à ces exigences apparemment contradictoires :

- ▶ un effort d'information préventive assumé par les ADIL ;
- ▶ un cadre législatif protecteur (Cadre général de la vente et formalisme de l'offre de crédit) et mettant l'accent sur la responsabilité du prêteur, ce dernier aspect se trouvant renforcé par la jurisprudence ;
- ▶ un système d'amortissement des aléas : aides personnelles et assurances décès invalidité, dispositifs existant aussi à l'étranger mais particulièrement développés en France ;
- ▶ une protection destinée à atténuer les conséquences des échecs, avec la garantie des prêts sociaux par le Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS), les fonds d'aide aux accédants en difficulté, la possibilité de rachat des logements aux accédants en difficulté par les organismes d'HLM, à l'aide de financements aidés, et, plus généralement, les dispositions protectrices de la loi Neiertz.

Cette panoplie fait du système de sécurisation français un dispositif complet qui n'a guère d'équivalent à l'étranger.



## Les modalités

Le système d'aide à l'accession repose sur deux piliers : d'une part l'aide à la pierre, avec le prêt à 0 % et d'autres dispositifs de moindre importance, d'autre part l'aide à la personne.

### Le prêt à 0 %

Créé en 1995, le prêt 0 % est ouvert aux primo-accédants sous condition de ressources. Réservé à l'origine aux opérations d'accession dans le neuf ou d'acquisition de logements anciens comportant une quotité minimale de travaux, il est, depuis février 2005, ouvert à l'acquisition de logements anciens sans travaux.

#### *Principales caractéristiques du prêt à 0 %*

Contrairement au dispositif auquel il s'est substitué, le prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP), le prêt à 0 % est distribué à guichet ouvert par tous les établissements financiers qui le souhaitent. Conçu pour qu'une large majorité des ménages y soit éligible (à l'origine, environ 80 % des ménages avaient un revenu inférieur aux plafonds de ressources, mais la non actualisation de ces plafonds fait que ce pourcentage a depuis lors nettement diminué), il véhicule une aide dégressive en fonction du revenu du bénéficiaire.

Le montant du prêt est plafonné en valeur absolue, par rapport au montant de l'opération et par rapport au total de l'endettement. Son montant maximal ne dépend pas des revenus du bénéficiaire, mais augmente avec la composition du ménage ; de plus, ce montant est plus élevé dans les zones les plus chères.

En revanche, les conditions de remboursement varient selon la tranche de revenu de l'emprunteur : les trois tranches les plus basses bénéficient de différés d'amortissement total ou partiel, ce qui permet d'alléger la charge initiale de remboursement. Ainsi, l'aide véhiculée par le prêt est dégressive : pour un montant de prêt donné, l'équivalent subvention transféré au bénéficiaire est d'autant plus élevé que son revenu est faible.

#### **Tableau 1 : montant de l'aide véhiculée par le prêt à 0 %**

(cas d'un ménage de 4 personnes accédant à la propriété dans le neuf en zones B ou C - Montant du prêt à 0 % : 21 500 €)

Tranche de revenu	% différé	Durée différée	Durée période 2	Montant de l'aide selon le taux du marché	
				4%	6%
< 12 641 €	100%	216	48	11 800	15 000
12 641 à 15 800 €	75%	216	36	10 300	13 200
15 801 à 18 950 €	50%	180	24	7 800	10 305
18 951 à 25 270 €	0%	0	96	3 100	4 500
25 271 à 35 540 €	0%	0	72	2 400	3 500

L'Etat prend en charge le coût de l'abaissement du taux en versant aux établissements prêteurs (depuis 2005 sous forme de réduction d'impôt) une subvention actuarielle calculée sur la base du taux des obligations d'Etat. Ce coût est identique, aux frais de gestion près, à l'avantage

conféré au bénéficiaire (cf. tableau 1) : le prêt à 0 % (21 500 €) permet à un accédant de la tranche la inférieure de revenus d'emprunter, pour une même mensualité totale, 11 800 € de plus que s'il avait dû emprunter au taux du marché (4 %). Tout ce passe donc comme s'il avait reçu une subvention de ce montant.

Pourquoi, alors, ne pas verser directement la subvention au bénéficiaire ? En premier lieu, parce que la prime, si son montant est connu, peut être en partie « confisquée » par le vendeur : sachant que l'acheteur bénéficie d'une subvention d'un certain montant, il peut en tenir compte dans la fixation du prix. En second lieu, les ménages dont le revenu se situe dans les tranches supérieures ouvrant droit au prêt à 0 % bénéficient d'une aide dont le montant, s'il était distribué sous forme de subvention, aurait pu apparaître dérisoire, au regard du montant des opérations. La formule du prêt permet de masquer le montant effectif de l'aide aux bénéficiaires eux-mêmes en affichant un même montant de prêt et par conséquent d'ouvrir largement l'éventail des ménages éligibles. Enfin, pour les trois tranches inférieures de revenus, la durée et le profil du prêt à 0 % conditionnent la durée et le profil du prêt principal, dont la durée ne peut être inférieure à celle du différé d'amortissement. La partie du prêt à 0 % remboursée à l'issue du différé était alors censée jouer un rôle voisin de celui de l'apport personnel. C'est effectivement ce qui s'est passé dans les premières années, jusqu'à ce que l'utilisation de la technique du « lissage » et l'allongement des prêts principaux changent quelque peu la structure des échéanciers de remboursement. On le voit, ces caractéristiques tiennent plus au profil particulier de remboursement des prêts qu'au fait qu'ils soient à taux nul, et ces caractéristiques sont conditionnées par l'objectif visé : ouverture à un très large spectre de revenus et aide dégressive. Des prêts à 0 % à mensualité constante et sans différé de remboursement n'auraient pas permis la même souplesse.

#### ***Les limites du prêt à 0 %***

Le prêt à 0 % fait l'objet de diverses critiques. La première tient au fait que le système ne s'adapte pas aux spécificités des divers marchés et que, comme toute aide nationale « à guichet ouvert » qui ne fait pas l'objet d'une progression géographique, son efficacité diminue avec la tension du marché : l'aide est d'autant plus utilisée qu'elle est moins nécessaire. L'autre critique porte sur ses effets urbanistiques : le prêt à 0 %, au moins jusqu'à son ouverture à l'ancien sans travaux, en finançant pour 80 % des maisons individuelles, aurait été un puissant facteur d'étalement urbain. Quelle que soit la pertinence de ces diverses critiques, les difficultés auxquelles elles se réfèrent relèvent d'interventions locales.

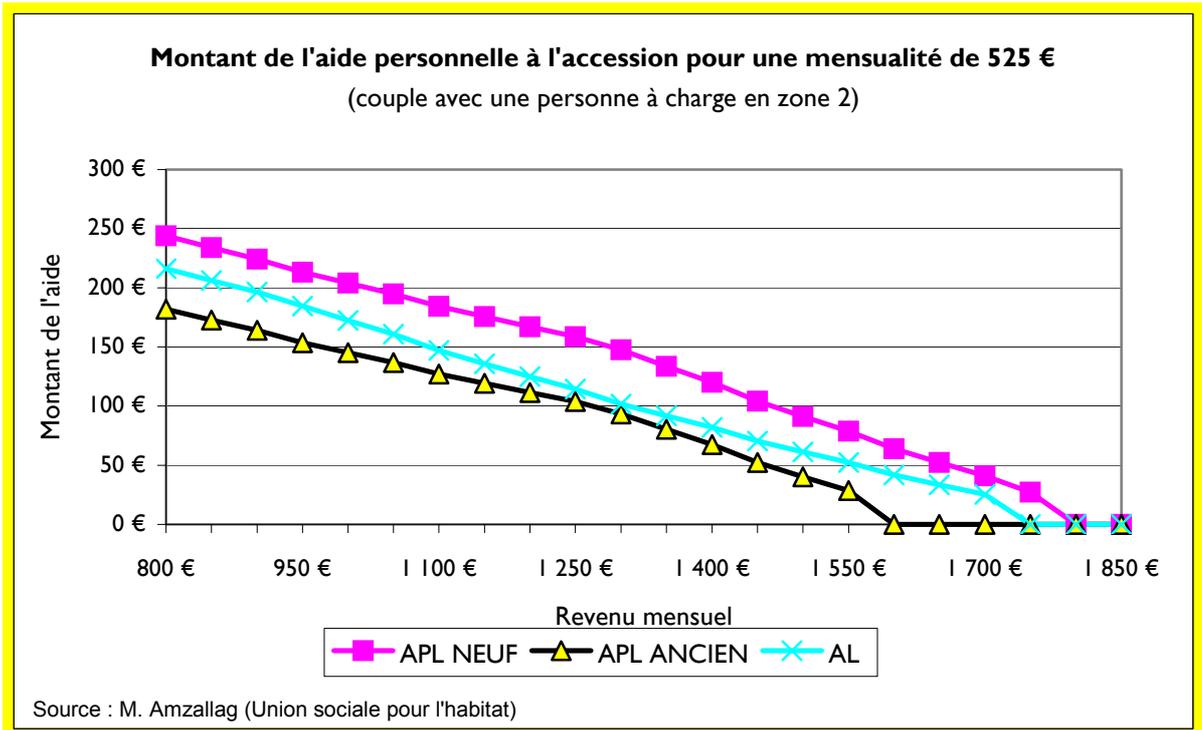
### **| Les autres formes d'aide à la pierre**

A côté de ces incitations qui constituent l'armature du système d'encouragement à l'accession, l'Etat intervient, en définissant le cadre dans lequel les collectivités locales pourront intervenir, en mettant à leur disposition divers outils juridiques nouveaux, par exemple le foncier différé, voire en apportant de façon marginale quelques aides fiscales complémentaires, par exemple une TVA réduite souvent liées à un effort local spécifique comme la location accession, l'accession en ZUS, ou des opérations particulières comme « la maison à 100 000 € » etc..

La vente à leurs locataires, à des prix hors marché, des logements du parc social, ne constitue pas à proprement parler une aide à la pierre, les logements étant déjà construits, mais elle recouvre cependant un transfert de capital acquis une fois pour toute dès la réalisation de l'opération. Or une différence majeure entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne tient en effet à ce que la première est fixée une fois pour toute, alors que l'aide à la personne évoluera à la hausse ou à la baisse en fonction de la situation du bénéficiaire.

## L'aide à la personne

L'aide à la personne a joué un rôle majeur dans les années 80, mais elle a depuis lors perdu une part de son efficacité, du fait du durcissement des barèmes dans un but de maîtrise budgétaire<sup>1</sup>. Elle reste déterminante dans l'accèsion à la propriété des ménages les plus modestes (en gros la première tranche de revenu du prêt à 0 %), mais la part de ces ménages dans l'ensemble de l'accèsion tend à s'amenuiser en raison de l'augmentation des prix.



Comme le montre le graphique ci-dessus, le montant de l'aide est dégressif en fonction du revenu. Cependant, même améliorée par l'aide personnelle, la solvabilité des ménages à bas revenu est le plus souvent insuffisante pour lui permettre d'accéder à la propriété. Ainsi, un ménage dont le revenu mensuel est de 1 000 € peut percevoir environ 200 € d'APL : malgré cela, il ne pourra envisager l'accèsion que dans une localisation peu demandée et à la condition de disposer d'un apport personnel conséquent.

Alors que l'aide à la pierre, accordée en fonction des ressources du ménage à la date de l'accèsion, est acquise une fois pour toutes, l'aide à la personne évolue en fonction du revenu et de la composition du ménage. Cette dernière apparaît donc comme plus équitable, mais moins déterminante que l'aide à la pierre en tant que facteur « déclencheur » de la décision.

<sup>1</sup> Cf. J. Bosvieux : *Aides personnelles à l'accèsion : vicissitudes des barèmes et rôle actuel* – ANIL, Habitat Actualité, janvier 2002.

## Les aides locales à l'accession : des objectifs bien définis, des aides ciblées, des critères d'évaluation

Le premier impératif est politique : il consiste à définir précisément les objectifs des interventions de la collectivité locale en matière d'accession. Celles-ci peuvent répondre à diverses logiques : il peut s'agir d'améliorer l'efficacité des aides nationales dans les zones tendues, de contribuer à l'efficacité des politiques spatiales, de permettre à des publics spécifiques d'accéder à la propriété, par exemple les locataires de logements HLM, tout en favorisant une plus grande fluidité de certains segments du parc.



---

### Définir des objectifs

---

#### **Améliorer l'efficacité des aides nationales dans les zones tendues**

L'aide nationale n'est réellement efficace pour permettre à des ménages modestes d'accéder à la propriété que dans les zones où le coût du foncier est abordable. C'est le constat fait en 2002 par le rapport d'évaluation sur le prêt à 0 %<sup>2</sup> qui relève que sa diffusion fait apparaître des différences très sensibles selon les localisations. « *Les opérations se réalisent de plus en plus fréquemment en périphérie des villes, soit dans les banlieues ou communes multipolarisées, soit dans les communes rurales, qui représentent désormais 37 % de la production de prêt à 0 % en 2000. [...] Les analyses menées au niveau local confirment l'orientation du prêt à 0 % sur les communes éloignées des centres : en région Ile de France, la part des prêt à 0 % dans la construction neuve augmente avec la distance au centre de Paris ; en Rhône-Alpes, les deux tiers des opérations financées par le prêt à 0 % sont effectuées dans des communes de moins de 5 000 habitants.* »

Dans sa forme actuelle, le barème du prêt à 0 % est différencié spatialement selon 3 zones. Cependant, cette différenciation reste forcément grossière et ne peut prendre en compte de façon pertinente la réalité des marchés locaux. La mission d'évaluation proposait en conséquence que les collectivités locales complètent et affinent le dispositif :

*« Plutôt qu'une définition administrative des zones éligibles, tout ou partie de l'agglomération, la mission propose que les collectivités concernées déterminent elles même les communes concernées et le niveau d'aide complémentaire opportun mais en contrepartie financent le surcoût correspondant. Le niveau des prix immobiliers est largement corrélé avec les revenus de l'agglomération et le financement serait donc assuré par des collectivités "riches" ».*

C'est une approche de cette nature qu'ont privilégiée la ville de Paris ou le département des Hauts-de-Seine.

---

<sup>2</sup> Rapport établi, à la demande du ministre des Finances et du ministre chargé du Logement, par F.-C. Laprêvotte (inspecteur des Finances), O. Pequeux (commissaire contrôleur des Assurances), sous la supervision de P.-A. Muet (inspecteur général des Finances), J.-N. Chapulut (ingénieur en chef des Ponts et Chaussées) et B. Vorms (directeur général de l'ANIL)

## Encourager l'accèsion dans certaines localisations

Il convient de rappeler en préalable, que les collectivités locales peuvent peser sur l'offre de terrains ou orienter les formes urbaines en jouant pleinement des instruments que les règles d'urbanisme mettent à leur disposition. Ce ne sont pas les instruments financiers qui déterminent les formes urbaines. C'est pourquoi le prêt à 0 % ne peut être rendu responsable de l'étalement urbain, comme l'ont montré plusieurs études et un rapport du Conseil général des Ponts-et-Chaussées<sup>3</sup>. Le prêt à 0 % n'est pas un outil d'urbanisme et ne peut pas l'être, il est neutre à l'égard de la localisation des opérations et du type des logements qui en bénéficient.

Les aides locales à l'accèsion peuvent en revanche être dispensées de façon sélective, dans le but d'inciter les bénéficiaires à choisir telle localisation plutôt que telle autre. Contrairement au prêt à 0 %, elles peuvent donc être un outil au service des politiques de développement urbain.

### Encadré I

#### Un exemple de politique départementale combinant aide à la production de foncier et aide à l'accèsion : l'Ille-et-Vilaine

Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine a mis en place une politique foncière visant à encourager la production de terrains à bâtir dans un cadre planifié. Le Département finance le portage foncier prend en charge une partie de son coût. Cette action s'exerce :

- en direction des communes de moins de 3 000 habitants à condition qu'elles engagent une réflexion pour élaborer un schéma des acquisitions foncières dans le cadre d'un contrat d'objectif ou de toute autre démarche d'étude ;
- en direction des EPCI, à condition que le nombre et la localisation des logements à construire soient planifiés (une aide au financement de la réflexion foncière dans le cadre de contrats de territoires est également possible).

En outre, le Département propose une panoplie d'aides à l'accèsion à la propriété des ménages modestes :

- aide à la maîtrise d'ouvrage publique, pour la production de terrains à un coût plafonné ;
- aide aux organismes HLM pour la vente de logements neufs à prix plafonné ;
- aide aux accédants pour l'achat d'un logement ou d'un terrain à prix plafonné ;
- aide à l'accèsion (versée au vendeur et déduite du prix) dans le cadre du dispositif de location-accession.

## Permettre à des publics spécifiques d'accéder à la propriété (ou tout simplement de se loger)

L'accèsion à la propriété correspond, certes, aux aspirations de nombreux ménages ; mais c'est aussi parfois la seule possibilité, pour un ménage modeste, d'être logé convenablement à des conditions compatibles avec ses moyens financiers. C'est notamment le cas dans les communes rurales où l'offre locative est souvent insuffisante, voire inexistante, et dans les zones touristiques où le développement des résidences secondaires renchérit le coût du foncier et de l'immobilier. L'aide à l'accèsion sociale peut alors être motivée par la nécessité de répondre aux besoins de logement de certaines catégories de population : il peut s'agir de personnes qui exercent des professions qui requièrent d'habiter sur place, par exemple infirmiers, pompiers, policiers - c'est la politique anglaise des « keys workers » -, de personnes expulsées ou qui doivent quitter le logement locatif qu'elles occupent à la suite d'une revente, ou encore de jeunes ménages que l'on souhaite aider à devenir propriétaires sans avoir à quitter la commune. Elle peut également viser à favoriser la mobilité des locataires HLM pour offrir des places à ceux qui en ont le plus besoin, ce qui était d'ailleurs l'un des objectifs initiaux du prêt à 0 %.

<sup>3</sup> Etudes de l'ADIL d'Ille-et-Vilaine et de l'Agence d'urbanisme de Toulouse pour la DGUHC, rapport F. Wellhoff, CGPC

Les deux objectifs précédents ne sont pas inconciliables, la politique conduite peut avoir pour objectif de favoriser l'accèsion de publics spécifiques dans des localisations déterminées.

Plusieurs types d'intervention répondent à ces objectifs qui permettent d'introduire des éléments de programmation fine dans les politiques d'accèsion. Les collectivités locales peuvent favoriser des opérations de location-accession ou assurer le portage d'opérations avec « foncier différé<sup>4</sup> ».

## **Une condition nécessaire : la maîtrise de l'offre foncière**

Les projections démographiques prévoient une croissance de la population française, et plus encore du nombre de ménages, dans les décennies à venir, et cela quelles que soient les hypothèses relatives à la fécondité ou à l'allongement de la durée de la vie. Il faudra construire pour faire face aux besoins en logements qui vont en résulter : la question de la maîtrise du développement urbain et des prix fonciers continuera donc d'être d'actualité, et elle risque même de se poser avec une acuité accrue.

Pour favoriser la mixité sociale dans les nouveaux quartiers, il est essentiel de pouvoir offrir aux ménages modestes des logements à des prix abordables, qu'il s'agisse de location ou d'accèsion à la propriété. En l'absence d'intervention publique, les ménages les plus modestes risquent en effet, par le jeu du marché, de se trouver relégués dans les secteurs où ils trouveront des terrains bon marché, c'est-à-dire dans les zones péri-urbaines. Le laisser faire, en la matière, a donc un double effet pervers : il favorise la ségrégation sociale et pousse à l'étalement urbain.

Les collectivités locales disposent de leviers leur permettant d'intervenir pour réguler le marché, à travers les plans locaux d'urbanisme et les procédures opérationnelles d'aménagement<sup>5</sup>. Toutefois, la mobilisation du foncier reste un problème difficile dont la résolution implique une réflexion préalable et des actions de longue haleine. La multiplication de projets de création d'établissements publics fonciers témoigne de la prise conscience, dans un nombre croissant de collectivités, de la question de l'offre foncière, préalable souvent indispensable à la mise en place d'une politique du logement.



---

## **Des aides efficaces et ciblées**

---

### **Eviter le « saupoudrage » et l'effet « loterie »**

Il convient en premier lieu d'éviter le « saupoudrage » : une aide dont le montant unitaire est trop faible est inopérante, car elle n'influe pas sur la décision d'accéder, ni sur les caractéristiques de l'opération. On peut alors parler d'« effet d'aubaine ». Ainsi, certains départements proposaient, dans un passé encore récent, des prêts à taux réduit, mais d'un faible montant et de courte durée, de sorte que l'aide ainsi apportée était, en équivalent subvention, de l'ordre de quelques centaines d'euros par opération. L'incidence sur la réalisation des projets d'accèsion, ou même sur l'effort financier des bénéficiaires, était évidemment insignifiante.

Cette inefficacité est la conséquence de l'absence d'objectifs précis et de l'insuffisance du ciblage de l'aide. Si, au contraire, les objectifs ont été définis clairement et de façon limitative, par

---

<sup>4</sup> Cf. « Faciliter l'accèsion sociale par la mise à disposition du terrain à des conditions privilégiées », Anil, Juin 2005 et « Des formules innovantes pour encourager l'accèsion sociale », B. Ailleret, CGPC et B. Vorms, ANIL 2003

<sup>5</sup> On trouvera une présentation détaillée de ces outils dans l'ouvrage d'ARECOOP, « Mobiliser le foncier au profit de l'habitat social », disponible sur le site de la fédération des coopératives d'HLM (<http://www.hlm.coop>)

exemple favoriser l'accession à la propriété d'une catégorie de ménages donnée et / ou dans des zones bien délimitées, il sera possible de faire en sorte que le montant unitaire de l'aide soit suffisant pour influencer sur les décisions des populations cibles.

Il convient ensuite de s'assurer que l'aide en question permettra effectivement aux ménages visés d'accéder à la propriété dans les zones choisies.

A l'inverse, il faut éviter que le nombre d'ayants droit et de demandeurs soit par trop supérieur au nombre de bénéficiaires : une telle situation, conséquence d'un trop strict contingentement ou d'une insuffisance de l'enveloppe budgétaire prévue, pourrait en effet susciter des frustrations, voire des interrogations quant au mode de sélection des ménages bénéficiant effectivement de l'aide.

#### Encadré 2

##### **La cohérence nécessaire entre le montant unitaire de l'aide et les conditions d'éligibilité : l'exemple de l'accession à la propriété à Paris.**

Un logement de 80 m<sup>2</sup>, taille minimale pour un couple avec deux enfants, coûte environ 300 000 € dans un des arrondissements les moins chers<sup>6</sup> de la capitale.

A/ Avec une mensualité plafonnée à 30 % de son revenu, un tel ménage, disposant d'un apport personnel de 50 000 €, bénéficiant d'un prêt à 0 % de l'Etat et empruntant à 4 % sur 25 ans, peut financer une acquisition d'un montant maximum de :

Rmens = 1 450 € (maxi 1<sup>ère</sup> tranche prêt à 0 %) → 192 000 € (lissage impossible)

Rmens = 3 000 € → avec prêt à 0 % → 186 000 € (lissage impossible)

→ sans prêt à 0 % → 221 000 € (avec lissage)

Rmens = 5 600 € (maxi PPL) → 361 000 € avec lissage

B/ Ménage 2 personnes, apport 50 000 €, prêt principal 25 ans, Taux d'effort net maxi = 30 %

Conclusion :

Nécessité de « viser haut », en termes de revenus, pour que l'aide soit efficace. Il ne s'agit pas, alors, d'accession sociale.

Pas de cohérence possible avec le prêt à 0 % pour les bas revenus.

La cohérence pourrait être meilleure pour les revenus plus élevés (la durée du prêt est trop courte).

Efficace pour des ménages relativement aisés et possédant un apport personnel conséquent.

## **Ciblage des aides : quelles opérations ?**

Une aide qui a pour effet de solvabiliser la demande sans inciter au développement de l'offre risque de contribuer à l'augmentation des prix, surtout si elle est largement distribuée (i.e. insuffisamment ciblée).

Pour éviter cet écueil, l'aide doit viser à financer des travaux plutôt que des transactions :

- ▶ l'accession dans le neuf, où les travaux de bâtiment représentent l'essentiel du coût, sauf dans les zones de forte pression foncière. Il convient dans ce cas de veiller à ce que l'augmentation des prix des terrains n'absorbe pas tout ou partie de l'aide, par exemple en imposant des conditions de prix maximum aux logements achetés ou aux terrains acquis pour la construction individuelle (cf. encadré 1) ;
- ▶ les travaux d'amélioration dans le cadre d'opérations d'acquisition-amélioration de logements anciens : une bonne formule peut être de cibler l'aide sur les opérations d'acquisition de logements anciens avec travaux, en fixant son montant en fonction du montant de travaux et non pas en pourcentage du montant total de l'opération.. Un tel dispositif, réservé aux accédants les plus modestes, répondrait à la difficulté fréquemment observée des ménages les plus modestes qui achètent un bien de faible prix et qui n'ont pas les moyens de financer les travaux indispensables à sa mise aux normes. Un montant minimum de travaux

<sup>6</sup> Source : évaluations des experts du Crédit Foncier de France (<http://www.marche-immo.com/>)

serait fixé en valeur absolue. Cette disposition n'aurait pas pour effet d'accroître le nombre des accessions ; en revanche, elle permettrait que les opérations conduites par les plus modestes le soient dans de meilleures conditions de sécurité. L'effet déclencheur ne jouerait que sur les travaux.

Une aide à l'accession peut toutefois se justifier dans un objectif précis, par exemple permettre à telle catégorie de ménages de se loger dans la commune : elle sera d'autant plus efficace - et risquera d'autant moins de peser sur les prix - que le groupe des ménages cibles sera plus restreint.

## **Communication**

Pour qu'une aide soit efficace, il faut évidemment que les bénéficiaires potentiels en connaissent l'existence. Pour cela, des actions de communication et d'information du public sont nécessaires.

Les vecteurs de communication les plus efficaces dépendent des modalités de l'aide et de la cible. L'ADIL a bien sûr un rôle essentiel à jouer, dans les départements qui en sont pourvus. En tout état de cause, il ne suffit pas d'aviser les établissements prêteurs de l'existence de l'aide, en espérant qu'ils répercuteront le message auprès des emprunteurs : diverses expériences relatives à des dispositifs nationaux (prêts d'accession sociale, prêt à 0 % majoré dans les ZUS) ont en effet montré que les établissements avaient du mal à relayer ce type d'information, qui n'entre pas dans leurs critères d'attribution des prêts et peut être vu comme un élément de complexité supplémentaire, dans un domaine déjà difficile à maîtriser.

Plus une aide est sociale, plus l'effort de communication est nécessaire, car ce sont précisément les ménages modestes qui ont le plus de difficultés à avoir accès à l'information.

## **Informé pour prévenir les difficultés**

Le dispositif national comporte, nous l'avons vu, un volet « sécurisation » des plus efficaces pour atténuer les effets des difficultés lorsqu'elles viennent à se produire. Sur cet aspect de « filet de sécurité », l'intervention des collectivités locales n'apparaît donc pas nécessaire.

Elles ont en revanche un rôle essentiel à jouer dans la prévention des risques : il s'agit d'organiser l'information préalable des candidats à l'accession. En effet, pour beaucoup d'entre eux, notamment les primo-accédants, il n'est pas facile d'appréhender l'ensemble des éléments qui entrent en jeu dans une opération d'accession à la propriété : démarches à effectuer pour obtenir les autorisations nécessaires ou le financement, évaluation du coût total de l'opération en prenant notamment en compte les frais annexes, dont le total peut être important, contrats régissant les relations avec les constructeurs, les maîtres d'ouvrages, les vendeurs ou les prêteurs, etc. Or la non prise en compte de certains de ces éléments est susceptible de générer, à terme, des difficultés. Dans la mesure où leurs aides constituent une incitation à l'accession à la propriété, les pouvoirs publics locaux ont une responsabilité en matière d'information. A cet égard, les ADIL ont fait la preuve de leur efficacité, à telle enseigne que leur fonctionnement suscite l'intérêt à l'étranger. La création d'une ADIL constitue donc, pour les départements qui n'en sont pas dotés, un moyen éprouvé et peu onéreux de répondre à ce besoin.

## Prévoir l'évaluation des politiques

L'accession correspondant à une aspiration majoritaire des ménages, toute aide est populaire quel que soit son impact, et quand elle n'est pas trop coûteuse, on évite parfois de s'interroger sur son efficacité.

En l'absence de critères précis d'évaluation, la tentation est d'apprécier l'efficacité d'une aide en se fondant sur sa diffusion. Or, la seule diffusion d'une aide ne dit rien de son efficacité : ainsi, le fait que tous les primo-accédants dont le revenu est inférieur à un certain plafond et qui achètent un logement ancien bénéficient d'un prêt à 0 % ne nous renseigne pas quant à l'effet de cette aide sur la chaîne du logement, sur les possibilités supplémentaires d'accéder offertes au public, sur le nombre d'opérations supplémentaires dont on peut la créditer, sur la localisation des opérations, ni sur son impact sur les prix.

Une définition précise des objectifs permet de fixer des critères d'évaluation des politiques. Il importe de prévoir dès l'origine les modalités d'évaluation : dans quel délai, avec quels critères, dans quel but. Faute d'évaluation, les questions soulevées lors de la mise en place du dispositif se poseront de nouveau lorsqu'il s'agira de décider de son maintien, des modifications à lui apporter. Le minimum pour pouvoir en juger est de pouvoir analyser les caractéristiques des bénéficiaires et des opérations réalisées, le poids de l'aide dans leur financement. C'est en général très difficile si cela n'a pas été prévu au moment de la mise en place de l'aide.

Au niveau national, la centralisation par la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale des informations sur les caractéristiques des opérations financées par un prêt à 0 % et sur le profil des bénéficiaires ont permis de progrès considérables dans la connaissance de l'accession sociale.

## Quelles modalités ?



---

### Aides directes ou indirectes ?

---

L'aide peut être accordée directement par le financeur au bénéficiaire final (l'accédant). Elle peut néanmoins prendre diverses formes, essentiellement subvention ou prêt.

Elle peut également être indirecte : elle est alors versée à un intermédiaire qui la répercute au bénéficiaire sous une forme variable, subvention (rare), prêt bonifié ou abaissement du coût (du foncier, du logement).

La politique du Conseil général d'Ille-et-Vilaine, présentée plus haut (encadré 1) combine aides directes et indirectes.

Le financeur est plus « visible » lorsque l'aide est directe : le bénéficiaire sait que l'aide a été accordée par telle collectivité (par exemple le Département dans le cas de prêts CODAL). En contrepartie, le financeur doit assurer la gestion de l'aide : instruction des dossiers, gestion des remboursements de prêts. Dans le cas de prêts, il supporte en outre le risque de non remboursement.

Un autre exemple d'aide indirecte est la diffusion de prêts bonifiés par des établissements de crédit. Cette formule, qui fonctionne de façon satisfaisante pour des prêts standardisés et distribués sur une grande échelle, comme dans le cas du prêt à 0 %, peut s'avérer peu efficace lorsque les prêts en questions sont très ciblés et soumis à des conditions réglementaires complexes, les établissements financiers n'étant pas forcément aptes à assumer correctement une telle mission.



---

## Prêts ou subventions ?

---

L'aide peut être accordée à l'accédant soit sous la forme d'une subvention ou prime qui lui sera versée, soit sous la forme d'un prêt « bonifié », c'est-à-dire dont le taux est inférieur au taux du marché.

Le technique de la bonification d'intérêts consiste pour le financeur, à prendre en charge le coût de l'abaissement du taux :

- ▶ soit directement : c'est la collectivité elle-même qui accorde le prêt, elle subit donc une dépense (intérêts de l'emprunt servant à financer ces prêts) ou un manque à gagner (elle pourrait choisir de se désendetter pour le montant de ces prêts) ;
- ▶ soit indirectement : le prêt est distribué par un (des) établissement(s) financier(s). La collectivité verse à ces établissements une subvention destinée à compenser le coût de l'abaissement du taux d'intérêt. L'intervention des établissements consiste donc à transformer une subvention en prêt. C'est ce qui se passe pour le prêt à 0 % : l'Etat verse aux établissements prêteurs une subvention dont le montant est déterminé sur la base de la valeur capitalisée des intérêts qu'ils auraient à payer s'ils se refinançaient au taux du marché.

Financièrement, les deux solutions sont équivalentes pour le bénéficiaire (cf. les exemples du prêt à 0 %) aussi bien que pour le financeur. Le prêt bonifié permet au bénéficiaire, pour une mensualité de remboursement donnée, d'emprunter plus qu'au taux du marché. Le montant supplémentaire d'emprunt est égal, aux frais de gestion près, au montant de la subvention versée par la collectivité aux établissements prêteurs.

Il n'y a donc aucun effet de levier de l'emprunt, et ce sont par conséquent d'autres critères qui vont orienter le choix des modalités de l'aide :

- ▶ La subvention est facile à gérer, elle peut donc sans inconvénient être versée directement par la collectivité. Dans ce cas le bénéficiaire sait qui est le financeur.
- ▶ La subvention est « visible » : le bénéficiaire sait quel montant il perçoit. Si le barème est dégressif en fonction du revenu, le montant de la subvention peut apparaître dérisoire aux ménages dont le revenu est proche du plafond.
- ▶ Le prêt est plus compliqué à gérer. La durée des remboursements est en général longue, avec des cas de retard de paiement, de défaillances. La gestion des prêts ne peut être efficace que si elle est confiée à des professionnels.

La distribution des prêts bonifiés peut donc avantageusement être confiée à un ou des établissements de crédits : ce sont alors ces établissements qui assurent l'instruction des dossiers, en veillant en particulier à ce que les critères prudentiels d'octroi des prêts soient satisfaits, et qui supportent les risques. Inconvénient pour le financeur : son intervention est moins visible que s'il octroie une subvention ou distribue lui-même les prêts.

## | Caractéristiques des prêts

Le prêt à 0 % est à la mode. Mais un prêt à 0% n'est pas équivalent à un autre prêt à 0%, tout dépend de ses autres caractéristiques, durée et différé éventuel.

Les prêts à mensualité constante sans différé ont l'avantage de la simplicité. Il se prêtent éventuellement à une dégressivité de l'aide, il suffit de jouer sur le montant ou, mieux, la longueur du prêt.

Une recommandation : éviter les prêts trop courts. La durée des prêts principaux en accession sociale est couramment de plus de 20 ans : un prêt trop court impose de recourir au lissage mais ce n'est pas toujours possible, surtout si le prêt bonifié est associé à un prêt à 0 % « national ».

Un prêt bonifié long (au moins 15 ans) facilite la mise au point du plan de financement, mais à aide donnée, plus le prêt est long, plus son montant est faible.

Par ailleurs, le coût d'un prêt à 0 % d'un montant et d'une durée donnés est fonction du niveau des taux du marché : plus le taux est haut, plus le montant de la subvention compensatoire devra être élevé. Il faut tenir compte de cette réalité lorsqu'on met en place un tel prêt dans une période où les taux sont bas, si l'on veut maîtriser le coût du dispositif. Ainsi le prêt à 0 % comporte un mécanisme qui ajuste la durée du prêt, en cas de hausse des taux du marché, de façon que le coût unitaire ne dépasse pas un certain montant. On peut toutefois penser qu'en cas de hausse des taux le nombre de nouveaux accédants diminuera et que le dispositif s'auto-régulera.

### **| Le recours à des opérateurs spécialisés**

Pour la mise en œuvre de ces aides, parfois même pour la distribution de ces prêts, les collectivités locales choisissent parfois d'avoir recours à des opérateurs spécialisés, le plus souvent des organismes d'HLM.

Ce faisant, elles peuvent aller plus loin que la simple mise en place d'un système d'encouragement à l'accession et peser sur la nature des opérations réalisées. Leurs motivations peuvent être de favoriser certaines formes urbaines ou certains types de construction, elles dépassent alors largement la seule volonté d'aider l'accession. Ce type d'intervention peut même donner accès à des financements hors marché : c'est le cas, par exemple, lorsque les Sociétés de crédit immobilier mobilisent leur « dividende social ».



---

## **Des outils juridiques nouveaux à la disposition des collectivités locales**

---

### **| La location-accession<sup>7</sup>**

Les ménages auxquels leur situation interdit d'accéder à la propriété par des moyens traditionnels se trouvent par là même exclus des aides, ou du moins de la certitude de bénéficier le moment venu des aides publiques auxquelles ils pourraient aujourd'hui prétendre s'ils étaient plus aisés ou si leur épargne était plus importante. Ils ne peuvent pas non plus profiter du niveau actuel, très bas, des taux d'intérêt. Une solution consiste à les faire bénéficier des conditions financières et fiscales de la construction locative sociale au moyen du prêt social location-accession (PSLA) et des avantages fiscaux qui s'y attachent, à la condition que leur situation leur permette d'y prétendre en tant que locataire, et de prévoir la possibilité à terme d'opter pour l'accession en payant le solde du prix.

---

<sup>7</sup> La présentation détaillée de la location-accession a fait l'objet d'un dossier destiné aux ADIL. Pour une présentation générale de l'économie de ce système, voir aussi « Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale », rapport de B. Ailleret et B. Vorms au ministre de l'Équipement, accessible sur <http://www.anil.org/>

Pendant la période locative, l'accédant acquitte une redevance qui comprend deux parties distinctes. La première correspond à la jouissance du logement et est définitivement acquise au vendeur. L'autre correspond au paiement anticipé du prix.

Dans le cas, où il opte pour l'accèsion, il doit verser le solde du prix, le cas échéant en recourant à l'emprunt, pour obtenir le transfert de propriété. Si le particulier n'est pas en situation de lever l'option qui lui est offerte d'acquérir son logement dans les délais prévus, il doit quitter le logement, mais le vendeur lui rembourse toutes les sommes versées correspondant à la fraction de la redevance qui a servi au paiement par avance du prix.

Les collectivités locales peuvent favoriser le montage de telles opérations en concédant des terrains aux opérateurs dans des conditions privilégiées.

## Encadré 2

### La politique d'aide à l'accèsion de la communauté d'agglomération de Rennes

#### **Contenu :**

- développer et accompagner différents montages en accèsion aidée : PSLA, Accèsion très sociale et accèsion abordable,
- viser un objectif global annuel de 600 logements répartis en fonction des contingents de chacune des aides,
- fixer un prix de vente moyen au m<sup>2</sup> habitable par programme immobilier (objectif 2005 < 1.800 € TTC),
- répartir cette offre sur l'ensemble du territoire au sein de chaque opération d'urbanisme,
- adresser à une clientèle de primo-accédants à revenus modestes et intermédiaires, éligible au prêt à taux zéro et entrant dans les plafonds du logement social. Viser prioritairement des familles avec enfants à travers la typologie des logements construits,
- favoriser l'information continue des candidats potentiels et mettre en oeuvre des procédures transparentes pour assurer l'équité de l'attribution de cette production d'accèsion aidée.

#### **Mise en oeuvre :**

Une charge foncière de référence équivalente aux charges foncières du logement locatif social, trois types de montage et trois niveaux d'aides :

##### ■ PSLA :

- Montage réglementé par l'Etat
- Systèmes d'aides
  - portage du foncier pendant 4 ans maximum
  - puis aide modulée en fonction des ressources (à l'étude)

##### ■ Accèsion aidée avec majoration du PTZ dit «très social» :

- Montage:
  - mise en place d'un dispositif de majoration du FIL pouvant aller jusqu'à son doublement, soit 45 000 € et globalisation du prêt, ce qui permet d'obtenir un TES bonifié (assurance 1 00 % sur 2 têtes incluse).
  - le client bénéficie d'un prêt à taux zéro
- Une aide sous forme de subvention venant en déduction du prix de vente du logement.  
A titre indicatif pour les opérations de l'année 2005, elle se définit comme suit:
  - 10 000 € / logement, en cas d'accès à 100 % de différé PTZ ;
  - 5 000 € / logement, en cas d'accès à 50 % de ce différé PTZ ;
  - 2 500 € / logement, autres cas avec PTZ.

##### ■ Autre Accèsion aidée :

- Montage
  - le client bénéficie d'un prêt à taux zéro.
  - injecter une aide modulée de Rennes Métropole selon les revenus, négocier avec les banques un système de bonification de taux d'intérêt d'un prêt globalisé incluant les PTZ sur 25 ans.
- Système d'aides
  - système identique à celui de l'accèsion très sociale.

Une clientèle cible sera à préciser pour chacun de ces montages.

## **| Le portage du prix du terrain ou « foncier différé »<sup>8</sup>**

Cette approche, qui a pour objectif de neutraliser pour un temps le prix du foncier, répond à la double préoccupation d'abaisser le seuil de solvabilité exigé des ménages et d'établir, ou de maintenir, une certaine mixité sociale. Il s'agit de rendre l'accession moins difficile, dans les zones tendues et les quartiers chers, aux populations modestes ou jeunes.

Le terrain est mis à disposition du ménage par une formule de bail de longue durée à caractère réel immobilier. Cette location est assortie d'un loyer symbolique. Ce loyer minoré, inférieur à la mensualité d'emprunt qui serait nécessaire pour acquérir le terrain, constitue le véhicule de l'aide de la collectivité locale. La mise à disposition de foncier sous plafond de ressources permet ainsi de limiter le coût initial de l'opération au coût de la construction. Neutraliser le prix du terrain, en prenant ainsi en charge le seul coût de son portage présente le grand avantage d'éviter que l'efficacité de cette aide ne soit réduite par la hausse du prix du foncier qu'elle a induit. Il convient de prévoir, dans le contrat d'origine, la possibilité pour l'accédant d'acheter, dans un délai défini, le terrain dont il est locataire, à un prix déterminé. Ce prix sera celui de sa valeur sur le marché au jour où l'opération est entreprise, le cas échéant mis à jour en fonction d'un indice déconnecté de la valeur du marché local, par exemple l'indice du coût de la construction. Il s'agit d'une option d'achat, au bénéfice de l'accédant, dont la durée doit être suffisamment longue pour que l'achat du terrain, si nécessaire avec recours à l'emprunt, puisse intervenir à l'issue de l'amortissement du prêt qui a financé l'achat ou la construction. En cas de cession précoce, quelle qu'en soit la cause, l'opération se dénoue par une vente « normale », sur le marché, du logement et du terrain réunis, ce qui suppose que l'option d'achat du terrain soit obligatoirement levée. Ainsi, l'évolution favorable ou défavorable du prix du foncier entre l'origine de l'opération et son dénouement profitera ou pénalisera l'accédant exactement de la même façon, qu'il ait ou non bénéficié de cette aide au portage du foncier. La loi « Engagement national pour le logement », en définissant un contrat nommé pour cet usage, règle les difficultés qui auraient pu résulter de ce que la durée minimale du bail à construction est normalement de dix-huit ans.



---

## **Critères d'éligibilité**

---

Les possibilités légales d'intervention des collectivités locales ont été considérablement élargies par la loi du 13 août 2004. Il reste qu'il convient de s'assurer du caractère légal des procédures mises en œuvre et, plus généralement, d'écarter toutes celles qui pourraient donner prise au soupçon de favoritisme.

Chaque collectivité va déterminer, selon la politique qu'elle souhaite conduire en matière de logement, des conditions d'accès aux aides mises en place. Quand elle gère son domaine, elle doit agir non seulement en « bon père de famille », mais dans les limites que lui assigne l'intérêt public local dont elle a la charge. Les critères de sélection du public et des opérations éligibles doivent donc être dûment motivés par des considérations d'intérêt général et clairement affichés.

---

<sup>8</sup> Pour une présentation plus détaillée, on se reportera à l'étude de L'ANIL « *Faciliter l'accession sociale par la mise à disposition du terrain à des conditions privilégiées* », accessible sur le site de l'ANIL : <http://www.anil.org/>

## | Critères pouvant être envisagés pour déterminer les bénéficiaires des aides

- ▶ Conditions de ressources : depuis le 1er janvier 2005, il s'agit d'une condition obligatoire pour la légalité des aides aux accédants à la propriété. En revanche, pour la détermination de ces conditions de ressources, il n'est fait référence à aucun texte. Chaque collectivité peut, en conséquence, déterminer librement les plafonds applicables.
- ▶ Condition de première accession à la propriété de la résidence principale.
- ▶ Condition relative au statut d'occupation actuel du candidat (locataire du parc social, du parc privé ayant reçu un congé pour vente, par exemple).
- ▶ Condition tenant au financement de l'opération, par exemple le recours à un prêt réglementé ou aidé.

## | Critères pour lesquels un doute est permis

- ▶ Condition d'ancienneté de résidence dans la commune, le département : la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'intérieur l'exclut.

Ce critère semble aller à l'encontre du principe d'égalité de traitement des citoyens. Un parallèle peut être fait avec les conditions d'attribution d'un logement social pour lequel aucune condition de résidence préalable dans la commune ne peut être opposée au demandeur. Pourtant, Le Conseil d'Etat (*Commune de Mons-en-Baroeul*), dans un arrêt du 29 juin 2001, a toutefois admis la validité de la délibération du conseil municipal qui avait décidé d'une allocation municipale d'habitation sous forme de subvention individuelle, sous condition de domicile et de revenus affectée en priorité à l'apurement des sommes dues aux organismes publics intervenant en matière d'habitation dans la commune. Cependant, l'argument tiré de l'arrêt précité est-il probant, dans la mesure où il s'agit de l'attribution d'une aide et non d'un logement ou d'un terrain ? En effet, on imagine difficilement qu'une commune puisse attribuer une aide à une personne ne résidant pas sur son territoire. En revanche, l'attribution d'un logement ou d'un terrain peut-elle être réservée aux personnes remplissant une condition de résidence sans enfreindre le principe d'égalité devant la loi, sauf peut-être à démontrer dans l'exposé des motifs de délibération municipale instituant cette opération d'aide de l'accession, la situation spécifique de telle catégorie de ménages résidant sur la commune et la nécessité de leur permettre d'accéder pour des motifs d'intérêt général (mixité sociale, maintien de jeunes sur la commune ...) ?

- ▶ Conditions relatives à l'âge et à la composition familiale (pour attirer certaines catégories de ménages). En matière de lotissement communal, la Cour d'appel de Nantes (30 juin 2000) a admis la possibilité, pour une commune, de prévoir par délibération du conseil municipal des prix différenciés selon les catégories d'acquéreurs (prix pour les jeunes ménages projetant d'y construire leur résidence principale, prix plus élevé pour les autres acquéreurs projetant d'y construire leur résidence principale et prix supérieur pour ceux projetant de construire une résidence secondaire). La Cour a considéré qu'il n'était pas porté atteinte au principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix, inférieur à sa valeur, à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé, ni au principe d'égalité de traitement des citoyens.

## | Gestion des files d'attente

Les modalités devront en être affichées qu'il s'agisse de « scoring » ou de l'intervention de commission d'attribution. Le fait que le nombre de postulants, pouvant prétendre à cette aide, excède l'offre, ne soulève pas de problème juridique. En revanche, par souci de transparence et pour écarter toute suspicion de favoritisme, les conditions d'attribution devront être très précisément définies. La sélection des acquéreurs par la commune ne constitue par un refus de vente. La Cour d'appel administrative de Nantes, dans un autre arrêt du 30 juin 2000, rejette

l'argument d'un préfet, selon lequel la vente des terrains d'un lotissement communal à un prix inférieur à leur valeur vénale au profit d'acquéreurs (en l'espèce, d'investisseurs s'engageant à construire des maisons destinées à être louées à un loyer maîtrisé fixé par la commune) constituerait une faveur portant atteinte au principe d'égalité. En effet, la Cour a considéré qu'il incombe à celui qui se prévaut d'une rupture du principe d'égalité d'apporter des éléments susceptibles de constituer un refus de vente ou une discrimination dans le choix du cocontractant remplissant les mêmes conditions ou prenant les mêmes engagements.

## **Contestation**

Les conditions d'octroi des aides feront l'objet d'une décision de l'assemblée délibérante, laquelle constitue un acte réglementaire. Comme tel, il est susceptible d'être contesté par un administré par la voie du recours pour excès de pouvoir, ou par le préfet à l'occasion d'un déferé préfectoral.

---

Date de publication : 21 février 2006

N° ISSN : 09996-4304

Directeur de la publication : Bernard VORMS

Comité de rédaction : Isabelle COUETOUX DU TERTRE, Patrick AFONSO, Emeline BAUDE, Jean BOSVIEUX, Béatrice HERBERT, Nicole MAURY, Sylvie MERLIN, Sandrine ZERBIB

---