

Note d'expert

Les aides locales à l'accession à la propriété



« Dans les prochaines pistes de réformes qui seront examinées, la priorité restera donnée à la politique d'accession à la propriété. », *Politique du logement*, 2^e Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques.

A la veille de mesures tendant à favoriser l'accession à la propriété, cette Note d'Expert décrit les enjeux des aides locales à l'accession à la propriété et met en avant les bonnes pratiques pour orienter les collectivités dans l'exercice d'une responsabilité nouvelle.

L'aide locale à l'accession à la propriété : enjeux et définition

En France, l'accession à la propriété est en plein essor. Malgré un ralentissement de l'activité (survenu au 2^{ème} semestre 2007), la vente de logements neufs (investisseurs et particuliers confondus) bat un record absolu en 2007. Si elle enregistre un repli pour les investisseurs (-6%), la vente aux propriétaires occupants a augmenté de 13,6% en 2006 et de 9% en 2007.

L'accession à la propriété est par ailleurs largement incitée par l'Etat : la *maison à 100 000 euros* initiée par Jean-Louis Borloo (qui n'a pas eu le succès escompté) puis la *maison à 15 euros par jour* de Mme Boutin, en sont de tangibles exemples.

Cet essor a indirectement une incidence sur l'organisation des territoires. Les ménages aux revenus modestes sont souvent contraints de s'éloigner des centres-villes. Les causes de ces choix sont multiples : économiques (prix du foncier, emploi), sociales (mobilité résidentielle, départ à la retraite). Or, les conséquences de cet éloignement notamment en termes de coûts de déplacement sont parfois plus importantes que les économies réalisées sur les logements.

Utiliser le vocable "social" dans l'expression « accession sociale à la propriété », c'est s'adresser à des personnes confrontées à un problème d'accès au logement ou d'hébergement or l'accession "sociale" à la propriété telle qu'elle est pratiquée actuellement ne s'adresse pas à un public en difficulté sociale. En réalité, il s'agirait de parler plutôt d'"accession à coûts maîtrisés" pour des ménages qui se trouvent, de part leur situation économique et sociale, dans l'impossibilité matérielle d'acheter leur résidence principale aux conditions actuelles du marché de l'immobilier.

La capacité d'intervention locale en matière d'accession à la propriété repose sur les dispositions récentes du Code de la construction et de l'habitation qui permettent aux collectivités d'apporter, sous condition de ressources, des aides aux personnes accédant à la propriété.

La définition de cette aide pourrait être la suivante : « L'aide à l'accession à la propriété est le soutien apporté par une collectivité territoriale à la réalisation d'un projet d'acquisition immobilière, poursuivi par un ménage, soutien subordonné à des conditions (critères d'éligibilité préétablis : primo-accédant, plafond de ressources, résidence principale par exemple) et des modalités (sécurisation de l'accédant et mesures d'encadrement de la revente) spécifiques. »

1. Comment favoriser l'accès social à la propriété ?

1.1. Evaluer les besoins et définir le programme

La collectivité doit déterminer la cible d'accédants, le type de programme, la politique de prix. Ces choix sont subordonnés à des besoins préalablement évalués et évidemment à l'intérêt public local de l'opération qui repose sur une sélection rigoureuse des accédants.

Analyser la situation existante

Il s'agit de procéder à un état des lieux du territoire (démographie, économie, sociologie, urbanisme) et du marché immobilier local. Des indicateurs économiques et sociaux judicieusement choisis tels que les niveaux de revenus, la composition des ménages, permettront d'orienter l'analyse.

Etablir un diagnostic

Le diagnostic synthétise les analyses de l'offre, de la demande, de la concurrence et des tendances. Il permet d'identifier les forces et les faiblesses du territoire ou du marché et de déterminer les opportunités et les risques liés à une éventuelle mise en œuvre du projet. La collectivité réalisera le diagnostic soit en interne, par l'examen de données d'observatoires locaux, soit en externalisant, par le recours au service d'un bureau d'études spécialisé en matière de logement.

Fixer des orientations stratégiques

La collectivité doit définir et formaliser l'offre nouvelle à développer ainsi que prévoir sa répartition territoriale et les cibles de demandeurs.

Elle engagera un dialogue avec les différents acteurs et partenaires de l'opération.

L'enjeu de la discussion sera de déterminer :

- la population d'accédants ciblée : personnes âgées, jeunes couples ;
- le nombre et les caractéristiques des projets d'acquisition à aider : maisons individuelles, habitat collectif ;
- la nature et le volume des aides mobilisées par la collectivité : portage du foncier, location-accession ;
- les modalités de réalisation (localisation, valeur d'acquisition, aménagement) et le plan de financement (participation de l'opérateur, de la collectivité, de l'accédant, soutien extérieur par exemple de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine/ANRU).

Définir un programme d'action

Pour traduire les orientations en actions, la collectivité peut élaborer un programme qui précisera l'intervention de la commune :

- géographiquement : centre-ville, périurbain, friche urbaine, zone de renouvellement urbain ;
- techniquement : objectifs poursuivis, moyens financiers, partenaires.

La sélection des candidats doit reposer sur des critères fiables d'un point de vue juridique (conditions de ressources financières, primo-accession, jeunes ménages).

1.2. Définir les critères de sélection des ménages

En l'absence d'identification dans la loi des catégories de population qui peuvent être spécifiquement aidées, une commune qui souhaite développer un programme d'accession sociale à la propriété doit donc être particulièrement attentive à ne pas induire un phénomène de discrimination.

Ce qui est obligatoire

- condition de ressources financières du candidat (par exemple les plafonds de ressources du prêt à taux zéro/PTZ, du prêt d'accession social/PAS).

Ce critère de sélection est obligatoire. Une collectivité reste cependant libre de déterminer le plafond de ressources applicable pour distinguer les candidats éligibles au programme de ceux qui ne le sont pas.

Ce qui est possible

- Condition de primo-accession d'une résidence principale
Ce critère de sélection est parfaitement justifié par l'objet social de l'accession à la propriété.

- Condition tenant à l'âge du candidat
La prise en compte de l'âge entre dans la définition de l'intérêt public local d'un programme d'accession "sociale" à la propriété (revitalisation de la commune par l'arrivée de jeunes ménages par exemple).

Ce qui est exclu

- Condition tenant au lien administratif entre la commune et le candidat
L'octroi de l'aide à un accédant ne doit en aucun cas être subordonné à sa qualité de contribuable de la commune. En revanche, la référence à une période de résidence préalable sur la commune est tout à fait admise (en général, 3 ans).

- Condition tenant à l'état particulier du candidat
Toute référence sélective à l'état particulier de l'accédant (nationalité, sexe, préférence politique, sexuelle ou religieuse, etc) est formellement interdite.

1.3. Commercialiser l'opération

La collectivité doit informer le public de l'opération :

- par une publicité diffusée de manière large et impartiale,
- par un guichet unique c'est-à-dire un bureau d'information à disposition du public pour le renseigner et mettre à sa disposition un dossier d'information.

La collectivité doit ensuite définir les modalités d'attribution :

Les dossiers seront instruits par la collectivité ou l'opérateur selon les critères retenus.

L'attribution doit être impartiale, soit par l'application de critères de sélection, soit in fine, en cas de parfaite égalité, par tirage au sort.

Le recours à la technique de sélection « au fil de l'eau » est également envisageable (attribution des logements en fonction de l'ordre d'arrivée des dossiers suite à la publicité).

2. Quelles sont les actions à mettre en oeuvre ?

2.1. Négocier et intervenir sur le foncier

La négociation

La collectivité ne peut pas imposer unilatéralement des conditions de vente aux publics ciblés. Le mode d'intervention privilégié pour diminuer le coût des logements construits, sera **la négociation avec l'opérateur**.

Le foncier : élément clé de la négociation

Le foncier est la pièce maîtresse de la politique du logement, sa matière première.

Une collectivité qui agit sur le foncier se dote d'un puissant moyen pour maîtriser ses futures opérations notamment grâce aux plans locaux d'urbanisme (PLU), aux procédures opérationnelles d'aménagement ainsi qu'au droit de préemption.

Les leviers d'action sur le foncier

- libérer des terrains,
- augmenter leur constructibilité,
- prendre en charge l'aménagement,
- enfin, en minorer le coût.

2.2. Privilégier le foncier différé et la location-accession

Le foncier différé

Le *foncier différé** est un mécanisme de portage du prix du terrain. Il permet aux ménages éligibles à cette opération de devenir propriétaires de leur logement sans avoir à acheter leur terrain en même temps que l'habitation, grâce à un mécanisme de dissociation du foncier et du bâti.

Le montage se traduit par la mise à disposition d'un terrain par une formule de *bail à construction** adaptable selon que l'opération se déroule en secteur groupé ou en secteur diffus. Des conditions suspensives peuvent être introduites tenant, d'une part, à l'obtention des financements de la construction (PTZ, PAS) et, d'autre part, à la conclusion des contrats nécessaires à la construction.

La location accession

La *location-accession** constitue une méthode d'acquisition différée : le montage a pour objet la distinction entre la jouissance et l'acquisition. Le système comporte deux phases :

- une phase locative avec option d'achat au cours de laquelle l'accédant peut constituer une épargne solide pour préparer le transfert de propriété en limitant son endettement ;
- une phase d'accession qui comporte le transfert de propriété.

Il s'agit donc d'organiser la passation d'un contrat de location assorti d'une promesse unilatérale de vente. La portée du contrat de location-accession n'est pas limitée dans son objet. Il peut indifféremment s'appliquer à des immeubles neufs ou anciens, sous réserve que les immeubles soient à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation, achevés ou en cours de construction à la date de sa signature.

2.3. Accompagner les accédants

Mesures d'encadrement du programme

Les ménages aidés ont rarement l'intention de spéculer sur l'achat de leur résidence principale. Les cas de revente rapide après acquisition aidée relève généralement de la manifestation d'un état de nécessité (décès, accident, divorce).

La commune peut se prémunir contre la revente rapide des logements acquis. Des *clauses** peuvent couvrir efficacement le risque d'utilisation du logement à des fins autres que celles de l'accession sociale à la propriété.

Remarque : pour récupérer l'aide accordée, la collectivité locale doit avoir chiffré la subvention versée (par exemple : minoration initialement consentie sur la charge foncière).

La sécurisation des accédants

La collectivité accompagne les accédants dans leur démarche d'acquisition. Elle les protège contre les éventuels risques, par exemple : la dépréciation immobilière en cas de revente justifié du logement acquis dans le cadre du programme.

L'accédant peut être contraint, par des événements d'ordre personnel de revendre son logement dans un contexte immobilier moins favorable par rapport à celui existant au moment de l'acquisition aidée. La protection de l'accédant passe alors par la mise au point de mécanisme d'*anti-dépréciation*.

* cf. page 5

Le foncier différé

Les partenaires associés :

- les établissements de crédits ayant conclu une convention avec l'Etat,
- les opérateurs (bailleurs, promoteurs),
- un tiers porteur (éventuellement Caisse des Dépôts et Consignations/CDC).

Les modalités de financement :

Le PTZ ou « nouveau prêt à taux zéro » est un prêt complémentaire au prêt principal, accordé à des ménages (primo-accédant) sous conditions de ressources. Il permet de financer l'acquisition de logements neufs et anciens.

Le PAS est un prêt bancaire ouvert aux ménages sous conditions de ressources, avec un système de garantie qui permet qu'il soit offert au taux du marché.

Le portage du prix du terrain, par la conclusion d'un bail à construction, permet aux collectivités de maîtriser le prix du foncier sur leurs propres terrains disponibles, de manière à le mettre à disposition des opérateurs et des ménages sélectionnés dans le cadre d'une politique d'accession à la propriété.

La location-accession

Partenaires associés :

- les établissements de crédits habilités à délivrer des prêts conventionnés
- les opérateurs (bailleurs SCOP HLM, promoteurs)
- un tiers porteur

Les modalités de financement :

Le prêt social location-accession/PSLA est un prêt aux bailleurs qui peut être transféré à l'accédant au moment de la levée d'option. Sa durée maximale est de 30 ans.

Le PSLA peut être cumulé avec un autre prêt tel que le PAS. Les prêts complémentaires du prêt conventionné tel le 1% Logement sont mobilisables. En revanche, il ne peut pas être cumulé avec un PTZ.

Une opération peut en outre être couplée avec le portage du terrain par l'intermédiaire de la CDC et du 1% Logement (Pass Foncier).

Le PSLA permet de bénéficier d'avantages fiscaux spécifiques tels que :

- la TVA à taux réduit : les bénéficiaires de la TVA à 5,5 % en zone ANRU peuvent être des personnes physiques ou un promoteur privé ou social. Pour bénéficier du taux réduit, les logements doivent être acquis ou construits par des ménages sous plafonds de ressources applicables aux prêts locatifs sociaux qui les occupent à titre de résidence principale.
- une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties depuis plus de 15 ans.

Les caractéristiques du bail à construction

Les communes peuvent conclure avec des ménages préalablement sélectionnés, des baux à construction assortis d'une option d'achat que ces derniers pourront exercer une fois qu'ils auront remboursé leur logement.

En contrepartie du paiement d'un loyer qui peut être modique, le ménage preneur bénéficie pendant toute la durée du bail de la neutralisation du coût du foncier et dispose alors de la possibilité de concentrer sa capacité d'emprunt sur le financement de la construction de l'habitation.

La question de la propriété du terrain est repoussée à la fin du bail normalement censé intervenir à l'issue de l'amortissement du prêt ayant permis le financement de la construction.

Les types de clauses d'encadrement de la revente

L'ANIL dénombre l'existence de quatre catégories de clauses :

1. « les clauses limitatives du droit de disposer et en particulier interdisant la revente du bien dans un délai limité ».
2. « les clauses tendant à exiger le remboursement des aides accordées par la collectivité territoriale en cas de revente ou non-respect d'un engagement pris par l'acquéreur bénéficiaire ».
3. « les clauses ayant pour objet de limiter la libre affectation de l'usage du bien par l'acquéreur (obligation de construire dans un certain délai, d'occuper à titre de résidence principale et interdiction de louer) »
4. « les clauses instituant une faculté de rachat lors de la cession du bien par l'acquéreur (faculté de préemption ou de rachat par le vendeur) ».

Le dispositif CoopHLM

Parmi les clauses de la Fédération des Coopératives HLM, la *clause de sauvegarde* est à retenir :

Les subventions dont bénéficient les opérations d'accession sociale pourront être rétrocédées entièrement ou partiellement à la collectivité. Elle encadre donc en cas d'aliénation volontaire des biens par leur propriétaire :

- d'une part, la revente en assurant le remboursement de l'aide accordée dans une durée de temps limitée ;
- d'autre part, la location en s'assurant de l'affectation du bien à la résidence principale de l'acquéreur.

A savoir : les relais bancaires

Les dispositifs de sécurisation mis en place par la commune peuvent être complétés par certains établissements financiers qui proposent aux emprunteurs un mécanisme de *protection-revente* prenant en charge la différence, en cas de dépréciation, entre le coût d'achat et le prix de revente.

Recommandations et bonnes pratiques

Les choix de la collectivité s'inscriront dans une démarche globale au cours de laquelle les risques et les opportunités auront été évalués.

L'opération sera idéale si elle conjugue variété de populations et de produits et péréquation (répartition des coûts au sein du programme global).

L'accession "sociale" à la propriété peut être...

- l'élément de réponse apporté à un segment de la forte demande en logement ;
- le moyen pour les collectivités de fixer leur population à leur territoire en les inscrivant dans un *parcours résidentiel* ;
- le moyen de compléter l'offre immobilière en réintroduisant de la mixité, en diversifiant les statuts d'occupation et en créant de nouveaux produits ;
- la solution de sortie du logement locatif social est un moyen pour libérer les logements.

Les bonnes pratiques des collectivités sont toujours :

- définir ses besoins et bien les formuler auprès de l'opérateur (promoteur, bailleur social...);
- sélectionner des candidats en se fondant sur des critères fiables d'un point de vue juridique (ressources, primo-accession, résidence principale, ...);
- agir sur le coût et la maîtrise du foncier : élément clé des opérations (Etablissement public foncier) ;
- rendre impartiale l'attribution par la définition de critères de sélection ;
- mettre en place des mesures d'accompagnement de l'accédant (sécurisation) et de la collectivité (encadrement de la revente).

Les principaux textes de références

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement donne à l'accession sociale à la propriété une dimension plus pragmatique et éclairée en proposant aux collectivités territoriales divers dispositifs d'intervention directe (le foncier différé) ou indirect (avantages fiscaux).

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales insère dans le Code de la construction et de l'habitation un article L. 312-2-1 par lequel elle libère la possibilité pour les collectivités territoriales d'apporter leur soutien au projet d'accession à la propriété (sous réserve de respecter une condition obligatoire de ressources).

La loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété instaure un contrat de vente différé au terme d'une période de jouissance pour permettre à l'accédant modeste de constituer une épargne et un financement solides pour acheter.

L'article L. 251-1 du Code de la construction et de l'habitation définit les caractéristiques et les conditions de recours au bail à construction dans le cadre d'un programme d'accession sociale à la propriété en permettant à l'accédant de lever l'option d'achat avant le terme minimal de 18 ans.

Abréviations

ANIL : Agence Nationale pour l'Information sur le Logement

ANRU : Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

PAS : Prêt d'Accession Sociale

PSLA : Prêt Social Location-Accession

PTZ : Prêt à Taux Zéro

SCOP HLM : Société Coopérative Ouvrière de Production HLM

Pour toute information complémentaire, vous pouvez contacter Guy Lemée, Directeur du cabinet *Inventaires*, 35-37, avenue Joffre - 94160 Saint-Mandé - tel. : 01 48 08 49 20

Courriel : contact@inventaires.fr

© 2008 *Inventaires* - Tous droits réservés