

DES FORMULES INNOVANTES POUR ENCOURAGER L'ACCESSION SOCIALE

**RAPPORT ETABLIS A L'ATTENTION DE M. GILLES DE ROBIEN,
MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU
TOURISME ET DE LA MER**

Bernard AILLERET

Conseil Général des Ponts et Chaussées

Bernard VORMS

Agence Nationale pour l'Information sur le Logement

18 avril 2003

Table des matières

SYNTHESE.....	2
I. INTRODUCTION.....	5
II. PROPRIETAIRES ET ACCEDANTS : LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCESSION SOCIALE	6
A. UNE CROISSANCE REGULIERE DU NOMBRE DE PROPRIETAIRES	6
B. UNE EVOLUTION SOUHAITEE ET ORGANISEE PAR LES POUVOIRS PUBLICS	7
C. POUR UN MEME OBJECTIF, DES MESURES TRES DIVERSES SUIVANT LES PAYS ...	9
III. L'ACCESSION PROGRESSIVE ET L'ACCESSION PARTIELLE.....	12
IV. UN ACCORD GENERAL POUR ENCOURAGER L'ACCESSION.....	15
V. DES EXPERIENCES DIVERSES AUX RESULTATS TRES LIMITES	16
A. LE SUCCES DU PTZ	16
B. DES BLOCAGES JURIDIQUES ?.....	17
C. LA PRUDENCE DES OPERATEURS ?.....	17
D. LA CONTRAINTE ECONOMIQUE	18
VI. LES PROPOSITIONS	20
A. LES CONDITIONS A REUNIR PAR LES FORMULES INNOVANTES.....	20
B. UNE PALETTE DIVERSIFIEE	21
C. UN FINANCEMENT LOCATIF TRANSFERABLE.....	22
D. LE PORTAGE DU COUT DU TERRAIN OU « FONCIER DIFFERE »	24
1. <i>Dans les quartiers à requalifier.....</i>	25
2. <i>Dans les localisations plus recherchées.....</i>	26
3. <i>Les opérateurs</i>	27
E. DOTER LES BAILLEURS D'UN OUTIL JURIDIQUE SOUPLE.....	28
F. AMENAGER LES REGLES DE LA COPROPRIETE POUR FACILITER LA VENTE HLM	29
G. L'HYPOTHEQUE INVERSEE : ACCESION A LA PROPRIETE ET RETRAITE	30
H. PERMETTRE AUX COLLECTIVITES LOCALES DE « DOPER » LE PTZ.....	32
I. AMELIORER LES DISPOSITIFS ACTUELS DE SECURISATION	32
VII. CONCLUSION	34
VIII. ACCESION PROGRESSIVE, PARTIELLE OU REVERSIBLE ; LES EXPERIENCES FRANÇAISES ET ETRANGERES.....	35
IX. ANNEXES.....	35

SYNTHESE

Permettre aux ménages qui le souhaitent, et ils sont largement majoritaires, de devenir propriétaires de leur logement est un objectif qui ne prête plus guère à controverse. Pour accroître le nombre des accédants à la propriété, il faut alléger les exigences de départ, notamment d'apport personnel et de revenu, qui permettent d'y prétendre ; cela peut aussi contribuer à la mixité sociale, lorsque l'on encourage l'accession dans des quartiers que l'on souhaite requalifier, ou que l'on permet à des ménages modestes d'acquérir dans des zones géographiques dont ils sont exclus par le niveau des prix.

Diverses tentatives ont déjà été conduites dans ce sens, utilisant des formules juridiques non conventionnelles, mais leurs résultats sont restés très modestes. Outre l'efficacité des moyens traditionnels de l'aide à l'accession et notamment du PTZ/ prêt à taux zéro, qui a détourné les opérateurs des formules plus complexes, le principal obstacle résulte de la contrainte économique. Quelle que soit l'excellence du procédé adopté pour organiser le transfert de la propriété, il ne peut à lui seul apporter de solution au problème posé par la solvabilité des accédants et ce d'autant plus que, pour éviter de les placer en situation difficile, il faut qu'ils soient autorisés à conduire leur projet au rythme de leur choix, à l'interrompre, voire à faire marche arrière. Or cette souplesse a un coût qui accroît celui de l'opération. Ce n'est donc pas l'économie de la loi de 1989 qui explique le caractère anecdotique de ses résultats.

Ce rapport propose que l'Etat mette à la disposition des collectivités locales et des opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, une palette d'outils auxquels ils pourraient recourir, le cas échéant en les associant à l'occasion de certaines opérations.

– Les ménages auxquels leur situation interdit d'accéder par des moyens traditionnels pourraient bénéficier des conditions financières et fiscales de la construction locative sociale, sachant que le prêt (de type PLS) souscrit par le bailleur pourrait leur être transféré à l'issue d'une première phase locative. Cette façon de faire présente des avantages en termes de souplesse, de sécurité et de mixité : dans le cas où il n'est pas en situation de lever l'option qui lui est offerte d'acquérir son logement, le ménage peut y demeurer à titre de locataire, sans dommage pour le bailleur, puisque l'équilibre de

l'opération repose sur un financement locatif. Ceci permet surtout de définir dès l'origine les conditions de prix et de financement de l'ensemble de l'opération.

– Une autre approche consisterait à neutraliser le coût du terrain, pour abaisser celui de l'opération, soit dans les quartiers à requalifier où l'introduction de logements en accession doit avoir, à terme, un effet très bénéfique sur la réussite globale de l'opération, soit dans les localisations plus recherchées où les collectivités locales veulent maintenir une population modeste ou jeune, qui souhaite devenir propriétaire. Le coût de ce portage pourrait être pris en charge par les collectivités locales ou par le 1 %, voire par le dividende social pour les opérations montées avec les sociétés de crédit immobilier. L'accédant se verrait offrir, dans un certain délai, la possibilité d'acheter le terrain, dont il serait locataire emphytéotique, au prix d'origine, le cas échéant mis à jour en fonction d'un indice déconnecté de la valeur du marché local.

Dans ces deux hypothèses, le rôle de bailleur emphytéotique pourrait être joué par la collectivité locale grâce à un établissement public foncier, un organisme d'HLM ou une SEM, voire avec la filiale réglementée d'un CIL.

– La formule de SCI dite BERKE-SADOUN imaginée par les HLM, dans sa nouvelle version qui repose sur une SCI par immeuble, mérite d'être expérimentée, car elle est susceptible d'offrir un système souple de transmission de propriété.

– Pour faciliter la vente HLM, des dispositions spécifiques devront être adoptées pour garantir le pouvoir du gestionnaire de la copropriété, notamment pour constituer des réserves pour grosses réparations.

– Les collectivités locales devraient être autorisées à « doper » le prêt à taux zéro, déterminant elles-mêmes le niveau d'aide complémentaire et en supportant le surcoût correspondant.

– Les dispositifs existants de sécurisation devraient être renforcés, qu'il s'agisse de la généralisation des FAAD / fonds d'aide aux accédants en difficulté ou d'un encouragement des établissements prêteurs à mieux tirer parti des possibilités offertes par la SGFGAS / Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale lorsqu'il s'agit de prendre en charge les aides qui permettent à un emprunteur, dont le projet reste viable, de dépasser une période difficile.

– Ces diverses propositions pourraient faire l'objet d'expérimentations conduites

avec les élus et les opérateurs qui ont déjà fait acte de candidature.

I. INTRODUCTION

Le Gouvernement souhaite développer l'accession sociale à la propriété et dans ce but veut promouvoir des formules nouvelles permettant à des ménages modestes de le faire, en toute sécurité, notamment dans les zones tendues où les mécanismes de droit commun montrent leurs limites.

Ce rapport a été établi, à la demande¹ de M. Gilles de ROBIEN, Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, après une large série d'auditions dont la liste figure en annexe.

Après un chapitre consacré aux évolutions des statuts d'occupation, le rapport examine les obstacles auxquels les diverses expériences, françaises et étrangères, poursuivant des objectifs du même ordre se sont heurtées, énumère les conditions nécessaires au succès et à l'équité des nouveaux schémas et formule un certain nombre de propositions concrètes qui pourraient faire l'objet d'expérimentations, conduites notamment par les élus et les organismes ayant manifesté leur intérêt pour ces innovations au cours des auditions.

¹ Cf. Lettre de mission en annexe

II. PROPRIETAIRES ET ACCEDANTS : LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCESSION SOCIALE

A. UNE CROISSANCE REGULIERE DU NOMBRE DE PROPRIETAIRES

Le taux de propriétaires occupants est très inégal parmi les pays de l'Union européenne ; cependant, il a progressé partout depuis la seconde guerre mondiale. Ce phénomène est mondial, mais dans les pays industrialisés, il résulte en grande partie de politiques publiques volontaristes d'encouragement à l'accession à la propriété. A cet égard, une distinction doit être établie entre propriétaires n'ayant pas de prêt en cours lié à l'achat de leur logement et accédants à la propriété.

L'accession à la propriété est le processus qui permet d'acquérir progressivement la propriété de son logement en ayant recours à un crédit à long terme. L'accédant jouit de toutes les prérogatives du propriétaire pour ce qui concerne l'usage de son logement, mais la valeur de celui-ci ne lui appartient pas pleinement, puisqu'elle sert de garantie à l'établissement prêteur qui a consenti le crédit.

Une présentation simplifiée d'une évolution fréquemment observée est celle qui conduit une société où la propriété domine à se doter progressivement, à mesure que les politiques sociales se développent, d'un parc locatif, souvent public, puis qui voit le pourcentage de locataires se réduire au profit des accédants. Les pays du sud de l'Europe (Grèce, Espagne, Portugal) correspondaient encore, il y a quelques années, à l'image de pays où les propriétaires étaient très largement majoritaires et les accédants peu nombreux, les pays du Nord (Allemagne, Pays-Bas, Suède, etc.) à des sociétés où le parc locatif, qu'il soit privé ou public, était très développé et les pays anglo-saxons (USA, UK, Canada) à des pays où les accédants sont majoritaires. Dans ces derniers, le statut de propriétaire occupant est le plus commun, sans pour autant que les occupants soient nécessairement propriétaires de la valeur patrimoniale représentée par leur logement, puisque la plupart d'entre eux conserve une dette auprès du prêteur, et qu'ils peuvent choisir d'en différer le remboursement, pouvant même utiliser l'hypothèque pour garantir des sommes destinées à financer toute autre chose que leur logement ; la fiscalité encourage ce type de comportement.

Statut d'occupation en Europe et aux Etats-Unis en %

	Propriétaires occupants (et accédants)	Locataires		Autres statuts (1)
		Locatif social	Locatif privé	
ESPAGNE (1998)	82	1	10	7
IRLANDE (1998)	78	9	16	3
GRECE (1980)	76	0	24	0
BELGIQUE (2000)	74	7	16	3
LUXEMBOURG (1995)	70	3	27	0
ITALIE (1998)	69	5	11	15
ROYAUME UNI (2001)	69	22	9	0
USA (1996)	66			
PORTUGAL(1998)	64	3	25	8
FINLANDE(1997)	60	14	16	10
AUTRICHE (1998)	56	21	20	3
FRANCE (1996)	54	17	21	8
PAYS BAS (2000)	53	36	11	0
DANEMARK (2000)	51	19	26	4
ALLEMAGNE (1998)	43	7	50	0
SUEDE (1990)	41	27	13	19

Source : *statistiques sur le logement dans l'Union Européenne et DGHUC*

L'année de référence figure entre parenthèses après le nom du pays.

(1) Selon les pays, les autres statuts relèvent du secteur social ou du secteur privé cela intègre aussi des logements dont le statut est inconnu. Au Pays Bas, le secteur social intègre les appartements en coopérative ; en Suède et au Danemark les appartements coopératifs sont classés dans les autres statuts.

B. UNE EVOLUTION SOUHAITEE ET ORGANISEE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Le choix d'encourager l'accession répond à l'aspiration majoritaire des ménages. Cette préférence pour la propriété est la chose au monde la mieux partagée, comme le fait de présenter ce choix comme un trait culturel national.

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 social 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 ; aux Etats-Unis, où les régimes de retraite sont peu favorables, le ministère chargé du logement a mis en place des systèmes dits « d'hypothèque inversée » (« reverse mortgage ») qui permettent aux ménages âgés de se maintenir dans leur logement et de compléter leurs revenus en consommant l'épargne qu'ils y ont investie : il s'agit d'une forme de viager, sécurisé² par la puissance publique et débarrassé des rapports personnels mal vécus entre débirentier et crédirentier.

Le débat en cours sur l'équilibre des retraites confère une grande actualité à cet enjeu ; il convient cependant de noter qu'en France, l'accession est vue comme un moyen d'alléger les charges du retraité en lui évitant de payer un loyer et non comme un outil de placement d'une épargne, destinée à être consommée ultérieurement pour augmenter les revenus du ménage au moment de sa retraite.

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.

Mention doit être faite des politiques sélectives d'accession conduites par certaines villes (par exemple Londres) destinées à fixer certaines catégories professionnelles (policiers, infirmières, les « key workers »), qui seraient sans cela, si elles veulent devenir propriétaires, conduites à quitter la ville.

² Cf. annexes

C. POUR UN MEME OBJECTIF, DES MESURES TRES DIVERSES SUIVANT LES PAYS

L'accession dite sociale concerne des ménages disposant de revenus modestes ou moyens, qui financent la quasi-totalité de l'achat ou de la construction de leur logement à l'aide d'un ou plusieurs crédits à long terme et qui doivent consacrer à son remboursement une part importante de leur revenu. Il s'agit de ménages dont les capacités d'épargne sont faibles. Ils éprouveront donc des difficultés pour disposer rapidement d'un apport personnel conséquent. L'aide publique peut avoir pour objectif de les aider à entreprendre leur opération de façon précoce. Leurs capacités de remboursement sont également limitées au regard du montant de l'endettement nécessaire à l'achat d'un logement. L'aide doit alléger la charge réelle de leurs remboursements. Leurs marges de manœuvre sont étroites et le mécanisme doit être suffisamment souple pour amortir les aléas susceptibles de perturber le déroulement d'une opération qui se caractérise par sa durée. Des dispositifs de sécurisation doivent être mis en place et une sortie honorable être prévue si le projet doit être interrompu. L'expérience des années 80³ montre qu'il est dangereux d'engager des ménages « sans filet » sur une longue période. L'évolution de la société rend encore plus impérieuse ce souci de sécurité : divorce, chômage et mobilité sont des événements dont la probabilité s'accroît. Les opérations d'accession ne doivent plus être envisagées comme si le fait de les interrompre avant l'amortissement complet du prêt constituait un événement improbable. A cet égard, le niveau encore élevé des frais de mutation nuit à la fluidité du marché et donc à la sécurité des opérations.

L'intervention publique est nécessaire, soit pour garantir leur accès au crédit, soit pour les solvabiliser, voire pour les sécuriser.

Les orientations nationales, mais aussi les caractéristiques des logements, et notamment l'importance du parc locatif social, induisent un ciblage plus ou moins social des politiques d'encouragement de l'accession à la propriété et des modalités d'intervention diversifiées.

Celles-ci peuvent prendre des formes diverses : primes (Allemagne, Belgique, Luxem-

³ Cf. « Les phénomènes de surendettement chez les accédants à la propriété », ANIL - 1986

bourg, Pays-Bas), système d'épargne-logement (France, Allemagne, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal), prêts bonifiés (France, Allemagne, Belgique, Grèce, Espagne, Italie, Portugal), conditions d'accès privilégiées au crédit (France), garanties et assurances diverses (Belgique, Grande-Bretagne), garantie d'accès au crédit et mutualisation des risques (Etats-Unis, France, Pays-Bas), aides personnelles (France, Allemagne), aides fiscales dans la plupart des pays, qu'il s'agisse de déductions, réductions, ou d'exemptions, vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants (Grande-Bretagne, Irlande, Pays-Bas).

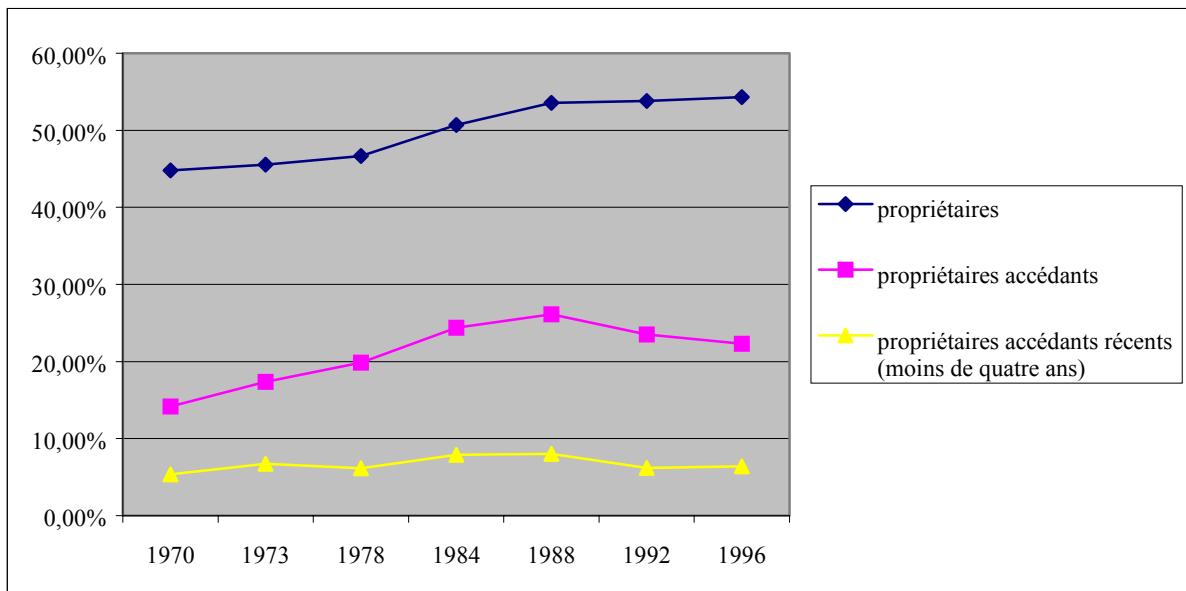
Les deux pays qui ont récemment connu la croissance la plus rapide de la proportion de propriétaires occupants sont la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, qui ont fortement incité les ménages à devenir propriétaires du logement social dont ils étaient locataires.

Un autre élément doit être pris en compte qui tient au niveau de risque jugé acceptable par la société, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des prêteurs ou des emprunteurs : force est de constater, sans pour autant le déplorer, qu'il est en France assez réduit. Ce n'est pas tant le coût des sinistres qui limite les risques acceptés par les établissements de crédit, celui-ci peut être assez largement couvert par le FGAS, que le refus d'accepter un plus fort taux d'échec des opérations d'accession et l'éventualité d'avoir à recourir à la saisie. Cette réticence est particulièrement vive de la part d'établissements de crédit « universels » qui prêtent à des clients qu'ils souhaitent fidéliser, qui sont recrutés sur une base géographique, dans le voisinage immédiat des agences. Le débat en cours au Etats-Unis sur les « prêteurs prédateurs »⁴ établit une très forte corrélation entre la croissance du pourcentage de propriétaires occupants dans certains Etats et le développement du marché des prêts à risque (« subprime lenders »), c'est-à-dire le marché des prêts hypothécaires à taux élevé ouvert à ceux qui ne satisfont pas aux exigences du premier marché ; ceci peut résulter de ce que leur apport personnel ou leur revenu est trop faible ou encore de ce que leur passé d'emprunteur (« credit history ») fait apparaître une tendance à l'impayé.

La doctrine française est celle du libre choix du statut d'occupation, mais 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, est décisive pour les plus modestes qui, sans elle, ne pourraient réaliser leur projet.

⁴ Cf. « ANIL Habitat Actualité » - juin 2001

Evolution comparée de la part des ménages propriétaires et accédants
France 1970-1996 (source : enquêtes logement INSEE)



Les enquêtes de l'INSEE faisaient apparaître une pause pendant les années 1990, après un demi-siècle de croissance de la part des ménages propriétaires de leur résidence principale ; ce taux a de nouveau progressé, passant de 54 % à 56 % entre les deux dernières enquêtes logement (1996 et 2002).

Le système actuel d'aide à l'accession pour la construction neuve et l'acquisition-amélioration associe une bonification du crédit, distribué au travers du PTZ et une aide personnelle ; s'agissant du logement ancien, seule l'aide personnelle intervient. Or les accédants les plus modestes achètent sans autre aide publique que l'aide personnelle, des logements anciens dans lesquels ils ne sont pas toujours à même de financer immédiatement les travaux nécessaires.

Ce sont donc les ménages que leurs caractéristiques personnelles, la nature de l'opération ou le coût du foncier dans la localisation recherchée écartent des exigences de la filière qui peut être qualifiée de traditionnelle de l'accession, qui devraient être les cibles des nouvelles formules d'accession.

III. L'ACCESSION PROGRESSIVE ET L'ACCESSION PARTIELLE

La volonté de répondre aux aspirations des ménages conduit à rechercher des dispositifs sécurisants, permettant de dépasser le handicap majeur que constitue l'absence d'un apport personnel ou d'une capacité de remboursement suffisants. L'attention se porte alors sur des montages juridiques et financiers offrant la possibilité de passer par étapes, et dans un même logement, du statut de locataire à celui de propriétaire, voire de bénéficier du statut de propriétaire occupant, sans pour autant être le seul propriétaire du logement, ou même propriétaire de la totalité du logement. Il s'agit de permettre au ménage d'accéder sans attendre de disposer de l'apport personnel exigé par une opération traditionnelle, de faire qu'il puisse réaliser son opération à un rythme compatible avec l'évolution de sa situation personnelle, de lui offrir les atouts du statut de propriétaire occupant sans lui imposer l'effort financier exigé par l'achat de la totalité de la valeur patrimoniale de son logement, de permettre à des locataires de devenir propriétaires du logement qu'ils occupent, voire d'accroître le pourcentage de propriétaires dans certaines localisations déterminées ou de certains ménages, plus généralement d'assurer une certaine flexibilité des statuts et des opérations.

Un avantage souvent mis en avant de ces formules progressives est de permettre à des ménages modestes de tester leur capacité de remboursement au cours de la première phase de leur opération durant laquelle ils paient un loyer augmenté d'un versement destiné à compléter leur apport personnel, le tout étant calibré de telle sorte que le versement total soit équivalent à la charge de remboursement à laquelle ils auront à faire face pendant la deuxième phase de leur accession.

Ces diverses formules sont décrites dans l'annexe intitulée : « *Accession progressive, partielle ou réversible : les expériences françaises et étrangères* » ; elles ont quelques points communs : elles recouvrent toujours une association entre l'accédant et une personne morale qui porte, pendant une durée qui n'est pas nécessairement déterminée ni limitée, tout ou partie de la propriété.

Les principaux montages participent d'une des logiques suivantes :

- Le ménage est locataire d'un logement sur lequel il bénéficie d'une forme de promesse de vente : il verse en plus de son loyer une somme qui viendra constituer son

apport personnel s'il décide de lever l'option d'achat.

- Le ménage accède à la propriété, mais le prix de son logement se trouve allégé de la valeur du terrain. Une collectivité locale ou un organisme de logement social est alors son bailleur emphytéotique. Les britanniques sont habitués à cette forme de division de la propriété : une part importante des copropriétaires étaient encore, jusqu'à ces dernières années, propriétaires des parties privatives de leur logement, alors que les parties communes appartenaient à un « *landlord* ». Les formes de démembrément de propriété y sont plus variées qu'en France et, dès lors les procédures nouvelles imaginées pour encourager l'accession très sociale peuvent aisément s'y couler sans que leur complexité déroute les accédants. Dans le « *Koophuur* », formule pratiquée par les organismes de logement social des Pays-Bas, le découpage s'opère entre la cellule d'habitation privée et les parties communes de l'immeuble.
- Le logement est la propriété d'une personne morale, dont le ménage ne possède pas toutes les parts : l'autre propriétaire des parts peut être un organisme de logement social ; ces formules se distinguent par les modalités prévues pour l'achat, voire la revente des parts par le ménage.
- Tirent également parti de la souplesse des statuts d'occupation, les méthodes utilisées pour venir en aide aux accédants en difficulté, qui consistent à organiser le rachat du logement par un organisme HLM, afin d'y maintenir l'accédant au prix d'un changement de statut : d'accédant, il devient locataire du parc social⁵. Les Britanniques ont mis en place des formules du même genre avec le « *mortgage rescue* » .

La plupart des expériences conduites, tant en France qu'à l'étranger, participe de l'une, voire de plusieurs de ces catégories ; celles-ci se distinguent selon le type de ménages qui peut y avoir recours, selon le type de logements qu'elles concernent, logements neufs ou existants, privés ou sociaux, selon qu'elles sont générales ou ne s'appliquent qu'à quelques localisations. Une catégorie particulière est constituée par les procédures destinées à permettre aux locataires du parc social d'acquérir de façon progressive le logement qu'ils occupent.

⁵ Cf. « Accédants en difficultés, le maintien dans les lieux en tant que locataire », ANIL - 1998

Ces montages ont ceci de séduisant qu'ils semblent s'adapter aux contraintes particulières des ménages modestes, tout en étant moins irréversibles, plus flexibles que le simple recours à l'emprunt, et mieux à même d'épouser les changements qui peuvent affecter leur situation familiale ou professionnelle. La limite de l'exercice est cependant atteinte lorsque les dispositifs mis en œuvre ne présentent pas d'avantage décisif par rapport au simple allongement de la durée d'un prêt.

Le cas des départements d'outre-mer n'a pas fait l'objet d'un examen spécifique : en effet, à côté des formules adaptées d'accession aidée, PTZ et PASDOM, qui ne connaissent pas un véritable développement, existe déjà, avec le LES / logement éolutif social, un système plus social et très aidé.

IV. UN ACCORD GENERAL POUR ENCOURAGER L'ACCESSION

Les objectifs fixés par la lettre de mission font l'objet d'un accord très général de la plupart des personnes consultées à l'occasion de cette mission, et tout particulièrement de ceux qu'un mandat électif, qu'il soit national, local ou syndical, place en contact direct avec les accédants potentiels.

Cet accord s'articule autour de deux préoccupations principales, mais non antinomiques :

- élargir la proportion de ceux qui sont susceptibles d'accéder à la propriété, en ouvrant cette possibilité à des ménages qui en sont aujourd'hui écartés ;
- favoriser une certaine mixité sociale, soit en développant l'accession dans des quartiers que l'on souhaite requalifier, soit en permettant à des ménages modestes d'acquérir dans des zones géographiques dont ils sont exclus par le niveau des prix.

Ceci rencontre l'intérêt des collectivités locales, mais aussi de certains organismes d'HLM, particulièrement soucieux de diversifier les statuts d'occupation dans les immeubles qu'ils gèrent, voire dans les quartiers où ils sont massivement présents.

Le 1 % peut aussi être directement concerné, puisque l'aide à l'accession des salariés entre directement dans sa vocation d'origine, soulignée par les partenaires sociaux, et qu'il souhaite de plus en plus inscrire son action dans le cadre d'une activité de requalification urbaine.

C'est une préoccupation que partage également la Caisse des dépôts et consignations qui est prête à s'impliquer de façon plus active dans ce type de politique.

V. DES EXPERIENCES DIVERSES AUX RESULTATS TRES LIMITES

Cet accord sur les objectifs n'a jamais été aussi affirmé, mais il n'est pas tout à fait nouveau et de nombreuses formules ont déjà été mises en place qui participaient de préoccupations de cette nature : location-vente, vente à terme avec transfert différé de propriété, crédit-bail immobilier, location-accession⁶.... Force est cependant de reconnaître que les expériences de cette sorte n'ont jamais connu dans notre pays de véritable réussite : le nombre d'opérations ainsi financées est resté anecdotique.

Comment cela s'explique-t-il ? Les avantages supposés de ces dispositifs résultaient-ils d'un examen trop rapide des procédures à mettre en œuvre ? Ce faible impact dans le passé est-il à rechercher dans une insuffisante appréciation des risques supportés par les opérateurs ou dans des obstacles juridiques qui seraient venus contrarier les opérations ? S'agit-il d'une trop grande timidité des opérateurs, d'une réticence des ménages ou d'une trop grande complexité des mécanismes juridiques existants ?

La question a été posée à tous les personnes rencontrées et plus particulièrement à ceux qui avaient fait ou font des tentatives dans ce sens.

Plusieurs explications se dégagent :

A. LE SUCCES DU PTZ

La première explication tient aux vertus du dispositif mis en place avec le PTZ. La baisse brutale de l'inflation, avec son cortège de surendettés, avait donné un coup de frein à l'accession sociale à la fin des années 1980. La propriété n'avait rien perdu de ses attraits aux yeux des ménages, mais les contraintes économiques et la prudence des établissements de crédit condamnaient les projets des plus modestes. Une première relance a eu lieu en 1993 à l'occasion du plan dit « CHARETTE » ; celui-ci reposait, pour l'essentiel, sur une injection de pouvoir d'achat qui résultait à la fois d'une amélioration des conditions du PAP et d'une intervention massive du 1 %. Mais, c'est à l'occasion de la mise en place du PTZ à partir de 1996, qu'a eu lieu le véritable redémarrage de l'accession à la propriété, favorisé en outre par la baisse des taux. Et c'est en grande partie

⁶ Cf. annexes

l'efficacité du PTZ, attestée par l'évaluation réalisée par l'IGF, le CGPC et l'ANIL, qui explique que l'attention se soit détournée de montages plus compliqués. Les ménages les plus modestes ont été les principaux bénéficiaires de la nouvelle articulation des aides à l'accession. La non-réévaluation des barèmes du PTZ depuis 1996 fait cependant peser le risque d'un affaiblissement de son impact.

Il reste que, comme tout système national sans programmation géographique, il est d'autant plus efficace que les prix du foncier sont modérés : or c'est la pression de la demande, et plus précisément d'une demande exprimée par des ménages à fort pouvoir d'achat, qui fait augmenter les prix. Les zones de fort impact du PTZ sont celles où la construction neuve peut se développer avec un coût modéré du foncier.

Enfin, avec le PAP c'est le pré-financement PAP qui a disparu ; celui-ci était l'objet de nombreuses critiques, puisqu'une forte proportion d'opérations pour lesquelles le promoteur avait bénéficié d'un préfinancement aidé PAP se dénouait en prêt conventionné, les ménages acheteurs ayant des revenus trop élevés pour pouvoir prétendre à un PAP. Mais l'existence d'un financement, dont les conditions sont connues dès l'origine de l'opération, est nécessaire si l'on veut offrir à l'accédant modeste l'option de passer de la location à l'accession dans des conditions déterminées à l'avance.

B. DES BLOCAGES JURIDIQUES ?

Aucune des personnes consultées n'a expliqué le faible recours au mécanismes de la location-accession par une inadéquation des formules juridiques actuellement à leur disposition ; en particulier, il apparaît sans objet de toiletter la loi de 1984, qui n'est pas plus utilisée qu'elle n'est critiquée. Cependant, on peut regretter que les délais de levée des options dans les diverses formules, location-accession ou location avec option d'achat, aient été définis avec, pour seule préoccupation, de se couler dans les règles fiscales ou administratives existantes (quatre ans pour la TVA et dix ans pour la vente HLM) et n'aient pas été définis en fonction de la logique des projets et de l'évolution probable de la situation de l'accédant.

C. LA PRUDENCE DES OPERATEURS ?

Certains promoteurs ont utilisé la location-accession à fin de déstockage ou de vente « des

queues de programme ». Mais le seul qui ait expérimenté cette formule à grande échelle, c'est-à-dire comme une formule alternative à la vente simple assortie d'un prêt hypothécaire, a connu un échec coûteux. Celui-ci s'explique par le fait que nombre de candidats n'ont pas levé les options de passage à la propriété qui leur étaient offertes, ce qui a occasionné des pertes importantes pour l'organisme de promotion, car les conditions financières de l'équilibre d'une construction locative sociale n'étaient pas réunies.

En vérité, ce type d'opérations s'inscrit dans la durée et peut difficilement être le fait de promoteurs, qu'ils soient privés ou sociaux ; elles peuvent, en revanche, répondre à la logique d'un bailleur (social ou privé), soucieux de la mixité de son parc et qui en accepte une gestion active.

C'est l'un des intérêts du montage juridique imaginé par les organismes d'HLM, la SCI dite « BERKE-SADOUN », qui sera examiné plus loin et qui doterait les bailleurs d'un outil simple et neutre de transfert de la propriété dans le cadre d'un ensemble qu'ils géreraient.

D. LA CONTRAINTE ECONOMIQUE

C'est d'évidence la plus réelle : la souplesse et la sécurité offertes à l'accédant coûtent cher et ce coût vient forcément peser sur celui de l'opération, alors même que les groupes cibles concernés ont des revenus ou un niveau d'épargne inférieur à ceux qui accèdent par des moyens classiques.

Les principaux objectifs qui justifient le recours à des systèmes innovants d'accession sont difficiles à concilier, puisqu'il s'agit à la fois de mettre au point une procédure destinée à des candidats dont la situation ne répond pas aux exigences d'une accession menée de façon traditionnelle, tout en les autorisant à conduire leur projet au rythme de leur choix, à l'interrompre, voire à faire marche arrière. Or cette souplesse se traduit par des options qui ont un coût qui pèse sur celui l'opération.

Quelle que soit l'excellence de la formule juridique adoptée pour organiser le transfert de la propriété, elle ne peut apporter de solution au problème économique posé par la modicité de leur épargne ou de leurs revenus.

La vertu de certaines des formules juridiques mises en avant provient en fait de ce qu'elles

habillent un avantage économique : la première phase locative du déroulement de l'opération permet à l'accédant de bénéficier pour acquérir son logement des conditions particulièrement privilégiées des prêts ou des aides personnelles destinés à financer la construction de logements locatifs sociaux et des avantages fiscaux qui leur sont attachés.

Ceci n'est pas pour autant critiquable si la population des bénéficiaires est équitablement ciblée, puisque cette pratique représente une aide publique intermédiaire entre le locatif et l'accession.

L'avantage « économique » des diverses solutions doit donc être clairement identifié, car c'est l'élément déterminant pour assurer le succès du dispositif

VI. LES PROPOSITIONS

Les approches envisagées découlent des principales motivations évoquées plus haut :

- permettre l'accession de certains des ménages qui en sont aujourd'hui écartés ;
- favoriser la mixité sociale et urbaine, au sein d'un quartier, voire d'un ensemble immobilier ;
- auxquelles s'ajoute le souhait de faire « respirer » le parc locatif social, c'est-à-dire de le renouveler en combinant des ventes sélectives et des opérations nouvelles.

Mais la motivation la plus évidente, qui fonde la légitimité de ces politiques, est d'évidence de répondre à l'attente des ménages modestes, dont l'attirance pour la propriété ne se dément pas.

A. LES CONDITIONS A REUNIR PAR LES FORMULES INNOVANTES

- Le coût de l'opération doit être, soit réduit, ou à tout le moins plus étalé dans le temps, pour être abordable par des accédants auxquels la voie du simple recours à l'emprunt est interdite ou difficile.
- L'opération doit être sécurisée et ne doit pas être irréversible, au moins dans une première phase.
- Les conditions doivent en être définies dès l'origine. S'agissant d'une opération s'inscrivant sur la longue durée, il est indispensable que l'accédant en connaisse les paramètres et ait une vision précise de l'ensemble de son déroulement potentiel : il serait dangereux que pèsent sur lui, lors de la levée d'option, d'autres aléas que ceux qui sont liés à sa situation personnelle, c'est-à-dire sa santé, sa stabilité familiale, son parcours professionnel. Cela veut dire que les conditions d'achat au jour de la levée de l'option doivent être connues dès l'origine, qu'il s'agisse du barème des aides auxquelles il pourra prétendre ou des conditions du prêt qu'il souscrira. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, puisqu'il n'est pas possible de préjuger du niveau des taux, ni de la permanence à moyen terme des formes actuelles des aides (par exemple du PTZ). Le fait d'offrir une garantie sur le prix est tout à fait

insuffisant et peut constituer une illusion trompeuse, car c'est la mensualité nette qui permettra de décider, si oui ou non, le projet peut être mené jusqu'à son terme. Ce serait d'autant plus dangereux que ces conditions, si elles venaient à se détériorer, concerneraient une cohorte entière, voire des accédants groupés dans les mêmes quartiers ou les mêmes immeubles, qui verraient alors leurs projets, entrepris plusieurs années auparavant, devenus inaccessibles du fait de la conjoncture des taux ou de la nouvelle définition des aides, tous éléments sur lesquels ils n'ont aucune prise et dont ils accepteraient mal de supporter les conséquences. Le cas des générations d'accédants artificiellement solvabilisés et qui ont été victimes de la désinflation, ne doit pas être oublié ; les clients de la société CARPI en sont l'archétype.

- Les modalités de désignation des bénéficiaires doivent être cohérentes avec des objectifs de politiques sociales. C'est pourquoi, l'avantage pour le ménage accédant du système d'aide ne doit pas être d'un niveau tel que le nombre de bénéficiaires soit trop strictement contingenté : des conditions d'accès doivent être définies qui écartent le recours au choix ou à la file d'attente. L'objectivité de la file d'attente est toujours sujette à caution, même lorsque cette suspicion est injuste. Le tirage au sort, qui est une variété de file d'attente, n'est pas plus satisfaisant. Le fait de réserver le bénéfice d'une aide aux occupants du parc social n'est pas non plus très équitable, mais il répond, pour la collectivité locale, à l'objectif de faire « coup double » en favorisant une accession et libérant simultanément un logement HLM. Une voie choisie par certaines collectivités, Londres par exemple, est de donner priorité aux professions dont la ville a besoin, infirmières, policiers, etc., mais qui devraient la quitter s'ils souhaitent accéder à la propriété.
- Le système doit être simple et les accédants, comme les personnes chargées de la commercialisation, doivent être en mesure d'en comprendre toutes les implications dans la durée.

B. UNE PALETTE DIVERSIFIEE

Plutôt que de définir une nouvelle formule universelle, il est préférable de lever les quelques blocages qui ont été identifiés et de mettre à la disposition des collectivités locales et des opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, une palette d'outils auxquels ils pourraient recourir, le cas échéant en les combinant pour certaines opérations. Ces nou-

veaux moyens viendront compléter les dispositifs existants d'accession avec le souci d'éviter les recouplements. Il s'agit de répondre à une demande non satisfaite et non d'apporter un complément d'aide à des ménages qui peuvent aujourd'hui accéder par les voies traditionnelles. De la même façon, la préférence doit être donnée à des formules ouvertes et non à des procédures dédiées à des opérateurs précis.

Ne sont pas préconisés les montages complexes trop éloignés des habitudes françaises, surtout lorsque leurs perspectives de développement risqueraient d'être confidentiels. C'est notamment le cas du « *Koophuur* » hollandais et du « *shared ownership* »⁷ britannique, dont la simple transposition a été écartée, sachant qu'il a été tenu compte de leurs enseignements et de leurs résultats.

L'idée d'un fonds de rachat des logements acquis dans les quartiers difficiles n'a pas non plus été retenue.

Dans un premier temps, le recours à des expérimentations sera souhaitable, sachant que des élus, pour le compte de leurs collectivités locales, et des opérateurs ont exprimé le souhait de les mener.

C. UN FINANCEMENT LOCATIF TRANSFERABLE

Les ménages auxquels leur situation interdit d'accéder 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 (PTZ) 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.

La solution la plus simple, la plus équitable et la plus sécurisante consiste à les faire bénéficier des conditions financières et fiscales de la construction locative sociale, à la condition que leur situation leur permette d'y prétendre en tant que locataire, et de prévoir la possibilité que le prêt (de type PLS, par exemple) souscrit par le bailleur leur soit transféré à la date de la vente.

Ce choix découle logiquement des exigences, énumérées précédemment, auxquelles doit

⁷ Cf. annexes

répondre une formule innovante.

– Le niveau des aides publiques est plus avantageux, fût-ce légèrement, que celui dont bénéficient les accédants qui empruntent la voie traditionnelle, PTZ, PAS et APL. Dans cette hypothèse, l'aide n'est plus budgétaire, mais dite de circuit⁸ et fiscale : elle résulte de l'application d'un taux de TVA réduit à 5, 5 % et de l'exonération de la TFPB ; cet avantage lié au statut de locataire, qui est le leur pendant la première phase de l'opération, leur serait acquis.

– Les conditions financières de l'ensemble de l'opération sont définies dès l'origine (prix, conditions de prêt, etc.) ; les seuls éléments susceptibles de varier sont liés à la situation personnelle, professionnelle ou familiale du ménage. Il conviendra de préciser que le transfert ne saurait être soumis à autorisation du Préfet, ni le prix de cession constraint par une estimation des domaines : il résulte du niveau d'amortissement des prêts (PLS et 1%) et tient compte des fonds propres investis par le bailleur.

– L'opération est parfaitement sécurisée : dans le cas où le particulier n'est pas en situation de lever l'option qui lui est offerte d'acquérir son logement, il peut en rester locataire ; ceci n'est pas pénalisant pour le bailleur, puisque l'équilibre de l'opération repose sur un financement locatif. Cette formule répond plus à la logique d'un bailleur, qu'il soit public ou privé, qu'à celle d'un promoteur, dont on a vu qu'elle est par nature antinomique avec une opération qui s'inscrit dans la durée.

– Cette disposition présente l'avantage d'organiser une certaine mixité dans les immeubles ou dans les ensembles de maisons individuelles, permet d'établir une véritable continuité entre le statut de locataire et celui d'accédant ; elle évite de fixer un terme trop précis à la durée de la phase locative.

Pour écarter le risque de voir se créer de nouvelles copropriétés en difficulté, il est nécessaire d'aménager les règles de copropriété ; ce point sera évoqué plus loin et semble indispensable aux organismes HLM qui souhaitent procéder à la vente de logements.

Une telle procédure, qui affiche une relation entre le loyer payé par le locataire accédant et l'amortissement du prêt est aisément compréhensible pour le public ; dans le cas de la

⁸ Le PLS est adossé aux ressources du « livret A »

vente HLM, celui-ci a même souvent tendance, par erreur, à considérer « qu'il a déjà remboursé » son logement en payant son loyer, alors même que le prix est indépendant de la durée pendant lequel il a été locataire.

La seule faiblesse de cette solution apparaît lorsque l'on établit une comparaison entre une opération menée de la sorte et un achat direct à l'aide d'un PTZ et d'un prêt bancaire : l'avantage relatif PLS / PTZ est d'autant plus important que les revenus s'accroissent, dans la limite des plafonds de ressources PLS : l'aide fiscale est indépendante du revenu, alors que celle qui est associée au PTZ décroît fortement à mesure que le revenu augmente. Aucune règle simple ne permet de corriger ce phénomène : la difficulté est en effet accrue par la diversité des barèmes de ressources et de composition familiales pour l'accession et pour la location ; ceux-ci s'avèrent difficiles à rapprocher car des logiques différentes les sous-tendent..

L'aide personnelle, pour les plus bas revenus, joue cependant un rôle correcteur.

Une réorientation plus sociale de ce dispositif est peut-être à chercher dans les conditions de la levée d'option d'achat. Comme dans la location-accession de la loi de 1984 ou dans la location avec option d'achat, une redevance vient s'ajouter au loyer qui permet de constituer l'apport personnel qui viendra compenser l'éventuel apport en fonds propres du bailleur. Or l'équilibre de nombre d'opérations PLS repose sur une injection de 1 % : les conditions de remboursement de cet apport de 1 %, lors de la levée d'option, pourraient être fonction de la situation des accédants.

C'est une disposition qui mériterait d'être étudiée avec les partenaires sociaux. En effet, l'annualité budgétaire fait qu'il n'est pas possible de promettre à un accédant qu'il bénéficiera à un terme variable d'une aide publique qui existe aujourd'hui comme, le PTZ ; en revanche, le 1 % offre la possibilité d'un prêt à long terme, dont les conditions de remboursement peuvent dépendre de la situation du ménage lors du dénouement de l'opération. Il faut cependant avoir à l'esprit la complication qui pourrait être associée à la mise en place d'un tel correctif et qui ne pourrait que nuire à la lisibilité du système.

D. LE PORTAGE DU COUT DU TERRAIN OU « FONCIER DIFFERE »

Cette approche, qui a pour objectif de neutraliser pour un temps le prix du foncier, n'est pas contradictoire avec celle qui précède ; elle pourrait même, dans certains cas, lui être

associée. Elle répond à la double préoccupation d'abaisser le seuil de solvabilité exigé des ménages et d'établir, ou de maintenir, une certaine mixité sociale.

Le terrain est mis à disposition du ménage par une formule de bail emphytéotique, assorti d'un loyer symbolique. On sait que les Français ne sont pas accoutumés à ces formules assez courantes chez les britanniques et qu'ils souhaitent pouvoir être pleinement propriétaires de leur logement, c'est-à-dire qu'aucune réserve ne vienne restreindre la plénitude de leur propriété. Pour tenir compte de cette attitude, il convient d'offrir à l'accédant, dans un délai à définir, la possibilité d'acheter le terrain dont il est locataire emphytéotique à un coût déterminé, 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.

La durée de cette option doit être suffisamment longue pour que l'achat, le cas échéant avec recours à l'emprunt, du terrain puisse intervenir à l'issue de l'amortissement du prêt qui a financé l'achat ou la construction. En cas de cession précoce, le choix est ouvert entre vente de la construction et du droit au bail, pour la durée restant à courir, à un accédant présentant des caractéristiques ouvrant droit au bénéfice de ce type d'aide et la vente sur le marché de la propriété « réunie » après levée d'option d'achat du terrain.

Neutraliser le prix du terrain en prenant en charge le seul coût de son portage permet de concentrer l'aide à l'accession sur la seule construction, qu'il s'agisse de diffus ou de groupé. Ceci 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. La construction est un secteur très concurrentiel : les prix obéissent à une logique de coût de production et présentent peu d'élasticité à la solvabilité des demandeurs.

1. Dans les quartiers à requalifier

Le foncier y a une valeur marchande très faible, mais il figure pour une valeur élevée au bilan des organismes d'HLM. Il serait paradoxal que cet artifice comptable, qui résulte de la non-réévaluation des bilans, pénalise l'accession dans des quartiers qui reçoivent des aides publiques très élevées et que l'on souhaite requalifier .

A terme, l'introduction de logements en accession dans ces quartiers, si elle réussit, aura un effet bénéfique sur le bilan global de l'opération. A titre d'exemple, aux Etats-Unis, lorsque l'on favorise l'installation de propriétaires occupants pour améliorer l'image

sociale d'un quartier dégradé, on juge de la réussite de l'opération au travers de la hausse des valeurs foncières. Ceci peut justifier un investissement sous forme de la mise à disposition de terrain.

La fixation, dès l'origine de l'opération, en référence aux conditions du marché, du prix auquel le terrain pourra être acquis par le ménage ne constituera pas une source d'enrichissement sans cause : en effet, si cette politique contribue à une valorisation du quartier qui se traduit à terme par un accroissement de valeur foncière, les accédants ne feront que récupérer le bénéfice d'une amélioration dont ils auront été, pour partie, les acteurs.

Envisagé d'un point de vue financier, le coût de portage du terrain jusqu'à la levée de l'option équivaudrait à la différence entre l'évolution de l'indice choisi et le coût de l'argent. Il pourrait être le fait de la collectivité locale, mais il pourrait aussi être pris en charge par le 1 %, voire par le dividende social pour les opérations montées avec les sociétés de crédit immobilier.

Les conventions Etat / UESL de 2001 organisent le financement des déficits des opérations de renouvellement urbain par le 1 %, en complément des aides de l'Etat et des collectivités locales. Le calcul du bilan financier inclut les coûts de revente du foncier au maximum sur la base du prix de la charge foncière de référence PLUS. Un transfert d'une faible fraction des terrains libérés serait assez facile à mettre en place, s'il s'agit de les affecter, sous forme de bail à construction, à des opérations d'accession très sociale. Les discussions en cours sur la mise en place du guichet unique et/ou de l'établissement public renouvellement urbain constituent une opportunité pour concrétiser une telle orientation.

2. Dans les localisations plus recherchées

Dans les zones tendues, les quartiers plus « chers » de ce fait, lorsque les collectivités locales soucieuses de mixité, sont désireuses de maintenir une population modeste, ou jeune, qui souhaite un parcours résidentiel traditionnel les conduisant à devenir propriétaire, le même type de montage pourrait être mis en oeuvre. La mise à disposition de foncier sous plafonds de ressources permettrait, là aussi, de limiter le coût des opérations au coût de la construction.

Cela répond à la préoccupation de certains élus qui souhaiteraient déplacer une partie de

l'aide qu'ils accordent pour la construction de logements locatifs sociaux vers l'aide à l'acquisition, libérant par là-même un certain nombre de logements HLM jusque-là occupés par les futurs accédants⁹.

C'est également une réponse adaptée à ceux qui préconisent un « PTZ urbain » au motif que le PTZ favoriserait la construction de maisons individuelles en zones rurale et péri-urbaine.

Il va sans dire que les perspectives de la décentralisation ne sont pas absentes de ces réflexions.

3. Les opérateurs

Dans ces deux hypothèses, le rôle de bailleur emphytéotique pourrait être joué par la collectivité locale en ayant recours à un établissement public foncier¹⁰, un organisme d'HLM ou une SEM, voire à la filiale réglementée d'un CIL.

Les possibilités d'intervention des collectivités locales pour ce type d'action devraient être précisées, sachant que la pratique va déjà bien au-delà du droit.

Outre un rôle de bailleur emphytéotique, le 1 % pourrait intervenir pour financer le portage du foncier dans le but de favoriser des opérations de construction conduites par des salariés. Ce type d'intervention répond à sa logique : elle permet de favoriser l'acquisition à la propriété des salariés ; ce ne serait qu'un redéploiement partiel des prêts à l'acquisition vers un mode d'action plus adapté dans certains cas ; ceci répond en outre à un objectif de mixité.

Une modification réglementaire est nécessaire pour autoriser ce type d'emploi des fonds de la PEEC.

A cet égard, il faut noter qu'une forte proportion des personnes consultées évoque la

⁹ Cf. Proposition de M. Pierre Méhaignerie en annexe.

¹⁰ Plusieurs des élus interrogés souhaiteraient voir mettre en place des établissements publics fonciers.

nouvelle « association foncière 1% » dès qu'il s'agit de résoudre un problème insoluble, sans pour autant que l'aide sollicitée ait un rapport avec l'objet de cette « Foncière ».

E. DOTER LES BAILLEURS D'UN OUTIL JURIDIQUE SOUPLE

L'outil juridique imaginé par les HLM fondé sur l'utilisation de la SCI, dite « SCI BERKE-SADOUN »¹¹, semble offrir une façon souple de transmission de la propriété par un bailleur. Sa nouvelle version présente l'avantage d'être plus simple, puisqu'elle substitue une SCI par immeuble au système trop lourd d'une SCI par logement. Elle permet de modifier progressivement la répartition de la propriété comme le font les britanniques avec le « *shared-ownership* », voire les américains et les canadiens avec le « *reverse mortgage* ».

Elle présente le grand avantage de répondre à une logique de bailleur et donc de permettre une véritable flexibilité des statuts d'occupation. C'est d'ailleurs un système proche de celui imaginé en 1985 par un ingénieur-conseil, M. Daniel RACINET, sous le nom de « locachat ».

Sa complexité apparente exigera, certes, un effort d'explication auprès des accédants, mais cela ne devrait pas être insurmontable, dès lors que son paramétrage est équitable et qu'il ne dissimule aucun piège. C'est une formule neutre et son équilibre dépend des critères adoptés, pour la répartition des produits et des charges, pour la valorisation des parts, pour les conditions mises à leur vente et leur éventuel rachat. La protection des accédants et l'équité du dispositif dépendent, en effet, de ce calibrage.

C'est son adoption par les opérateurs eux-mêmes qui constituera le véritable test de complexité. Il est possible, qu'à l'instar du « *shared ownership* » britannique, la majorité des accédants se contentent d'une fraction des parts de SCI et n'éprouvent pas le besoin d'acquérir la totalité des parts correspondant à leur logement ; mais ce n'est pas véritablement une source de difficultés si l'équilibre de l'opération locative est assuré. Cela peut, au contraire, contribuer à une mixité recherchée et c'est très précisément l'amorce d'un statut intermédiaire entre la location et l'accession.

En tout état de cause, ce montage constitue la seule réelle innovation juridique qui nous ait

¹¹ Cf. Annexe

été proposée. Il n'est pas possible de préjuger de son développement, qui dépendra pour partie de l'engouement des opérateurs, mais qui pourrait être important et dont l'impact pourrait modifier le paysage du logement social en France. Compte tenu des enjeux, il faut qu'il soit expérimenté, ce qui nécessite :

- un décret en Conseil d'Etat approuvant les statuts type de ces SCI,
- la fixation, pour ce produit nouveau, d'un certain nombre de règles dans des domaines qui ne sont clairement définis que pour l'accession et la location : conditions de maintien de l'APL locative, conservation partielle par l'organisme des financements des parts de SCI après leur vente, elle même réversible, aux « locataires accédants »...,
- l'autorisation de vendre sans attendre le délai de dix ans,
- l'adaptation des règles de copropriété évoquées ci-dessous.

F. AMENAGER LES REGLES DE LA COPROPRIETE POUR FACILITER LA VENTE HLM

Malgré une demande effective, notamment des locataires, et des prix de vente très attractifs, le volume annuel du parc HLM vendu à des particuliers est très faible : 4.000 logements soit moins de 1/1000 par an.

La raison principale est que les organismes n'ont pas besoin de céder des actifs pour dégager des fonds propres. En effet, ils n'ont pas d'actionnaires à rémunérer et ils autofinancent leur développement ou ont recours à leurs partenaires, Etat et collectivités locales.

Par ailleurs, ce sujet est encore tabou, comme l'étaient encore les démolitions il y a cinq ou dix ans, et peu d'organismes ont cherché à étudier avec pragmatisme une vente modérée, prudente et sélective de certains de leurs groupes et à la développer effectivement. Notons que la vente de 10 % du parc locatif sur dix ans, soit un rythme de 1 % par an, créerait 40 000 nouveaux accédants sociaux par an, ce qui serait considérable.

La situation semble cependant évoluer actuellement et l'idée progresse qu'il peut être utile, dans le cadre d'une politique patrimoniale ou par souci d'équilibre urbain, de procéder à la vente de certains logements. Un travail commun des différents acteurs (organismes, Etat, collectivités locales, CIL...) permettrait sans doute de lever beaucoup de blocages locaux et notamment la contradiction apparente entre le besoin de logements locatifs nouveaux et

la vente d'éléments du parc.

Il faut également noter que la crainte de créer de futures copropriétés difficiles à gérer est l'un des freins les plus réels. La réforme de la loi sur la copropriété est à l'ordre du jour, mais c'est une affaire qui promet d'être de très longue haleine. Aussi conviendrait-il de s'interroger sur la possibilité de prévoir des règles particulières de majorité pour les immeubles HLM mis en copropriété qui garantirait notamment le pouvoir du gestionnaire de constituer des provisions pour grosses réparations suffisantes.

G. L'HYPOTHEQUE INVERSE : ACCESION A LA PROPRIETE ET RETRAITE

L'idée de « *reverse mortgage* », tel qu'il est pratiqué par les américains et les canadiens mérite aussi l'attention. Elle répond très directement à l'idée de favoriser l'investissement dans l'accession à la propriété pour améliorer les ressources des retraités. Géré aux Etats-Unis, par le ministère du logement, il s'agit d'un dispositif qui, dans sa logique, s'apparente à un viager, mais qui prend la forme d'un contrat avec un établissement de crédit qui bénéficie d'une garantie fédérale. Il est donc débarrassé des connotations négatives qui résultent, en France, du lien personnel entre débirentier et crédirentier.

Les propriétaires occupants, âgés de 62 ans au moins, dont les prêts hypothécaires sont totalement ou presque totalement amortis, peuvent bénéficier du programme de « *reverse mortgage* » du « *HUD / Housing and Urban Department* ».

Celui-ci leur permet de percevoir un versement forfaitaire unique ou de bénéficier de l'ouverture d'une ligne de crédit, ou d'une rente mensuelle qui peut elle-même être versée pendant une durée déterminée ou pendant le reste de leur vie ; le tout est gagé sur leur logement et d'un montant au maximum égal à sa valeur vénale, diminué le cas échéant du montant du capital restant dû et des intérêts à courir.

Pourtant leur engagement n'est pas irrévocable et si leur situation change, les bénéficiaires de ce programme peuvent modifier les modalités de versement de cette rente et restructurer leur actif.

La spécificité de ce programme, par rapport aux formules de prêt hypothécaire classique, réside dans la garantie offerte au particulier qu'il n'aura rien à rembourser tant qu'il occupera le logement. Le prêteur récupérera le capital et les intérêts restant dus lors de la

vente du logement : celle-ci peut intervenir avant le décès de l'emprunteur, si celui-ci souhaite déménager.

Le cas échéant, la valeur résiduelle sera reversée au bénéficiaire ou à ses héritiers ; ces derniers pourront même, s'ils le souhaitent, souscrire un nouvel emprunt pour conserver le logement.

Si le produit de la vente ne suffit pas à éteindre la dette, le ministère du logement rembourse la différence à l'établissement prêteur. Pour couvrir le coût de cette garantie, le « *FHA / Federal Housing Association* », dont les objectifs ont inspiré ceux de la SGFGAS, perçoit une prime d'assurance sur tous les emprunts de ce programme.

Le montant du prêt consenti (somme forfaitaire ou mensualités) est déterminé par l'âge de l'emprunteur, la valeur du logement et le taux d'intérêt. Plus l'emprunteur est âgé, plus la somme qu'il peut emprunter est importante. Ces modalités aboutissent à ce que les prêts consentis dans le cadre de ce programme soient moins coûteux que ceux proposés par des prêteurs privés sans l'assurance du « *FHA* ».

Ce système¹² permet donc aux propriétaires occupants de désinvestir pour obtenir un complément de retraite ou pour entreprendre les travaux d'amélioration nécessaires à leur logement.

La place donnée à ce programme dans la politique fédérale en faveur du logement s'explique aussi par :

- la modestie des prestations offertes par la plupart des systèmes de retraites aux Etats-Unis ;
- la proportion élevée de propriétaires occupants parmi les personnes âgées .

Cette pratique ne semble pas correspondre à la façon dont les Français aujourd'hui perçoivent la propriété de leur logement : celle-ci se transmet, mais ne se « consomme » pas. Dans les faits, l'allongement de la durée de la vie et la plus grande mobilité des personnes font qu'un logement est de moins en moins occupé par ceux qui en héritent, et ce d'autant plus que cet événement survient souvent à un âge où le besoin de logement

¹² Cf. annexe

concerne les propres enfants des héritiers.

Aucun blocage juridique n'interdit une telle pratique qui repose sur celle des « *equity loans* ». Même si elle n'est pas appelée à un grand développement, rien ne justifie de se priver de la possibilité d'y avoir recours. Il conviendrait donc d'étudier la possibilité de mettre place des sécurités identiques à celles offertes par le « *FHA* ».

H. PERMETTRE AUX COLLECTIVITES LOCALES DE « DOPER » LE PTZ

Il existe déjà des adaptations locales du PTZ. La réglementation prévoit un barème plus solvabilisateur pour la région Ile-de-France. Le surcoût en est financé par l'Etat. La ville de Paris propose, en sus, un doublement du PTZ sur son territoire. Ces adaptations sont justifiées par le niveau de prix des opérations qui nécessitent une aide plus importante pour solvabiliser les accédants.

Une extension de ce dispositif aux agglomérations où le PTZ n'est pas suffisamment solvabilisateur compte tenu du niveau des prix, semble intéressante. Les collectivités concernées détermineraient elles-mêmes les communes concernées et le niveau d'aide complémentaire opportun, mais en contrepartie financerait 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 ». L'augmentation du nombre des bénéficiaires de PTZ serait très limitée, puisque les conditions d'accès au prêt resteraient inchangées, cependant l'accord de l'Etat sera nécessaire puisque toute augmentation aurait des implications budgétaires.

Une telle évolution pourrait être l'occasion de clarifier l'ensemble des aides locales en faveur de l'accession à la propriété déjà existantes et peu encadrées, voire dépourvues de base légale.

I. AMELIORER LES DISPOSITIFS ACTUELS DE SECURISATION

Dans l'hypothèse du financement locatif transférable, la possibilité de rester dans son logement en tant que locataire constitue la meilleure des sécurités et repose sur une véritable flexibilité des statuts.

La question se pose cependant de perfectionner les systèmes de sécurisation destinés à

ceux des accédants sociaux qui recourent à la filière traditionnelle de l'achat ou de la construction assorti d'un prêt et ce, bien que la sinistralité en matière de crédit au logement soit aujourd'hui à un niveau historiquement bas.

Plusieurs propositions sont mises en avant et notamment celle qui consisterait à proposer systématiquement, aux accédants de bonne foi, le rachat par un organisme HLM et le maintien dans les lieux en tant que locataire.

Cette solution est intéressante, mais elle ne peut en aucun cas avoir un caractère automatique ou contractuel. En effet, dans ce cas, le prêteur serait libéré de toutes les conséquences résultant de l'examen imparfait des risques associés à la demande de prêt.

De plus, la procédure de rachat suppose un abandon de créance partiel de l'établissement prêteur, abandon qui est négocié sous la menace d'une perte plus élevée en cas de vente forcée.

En vérité, il n'existe pas de système, qui puisse totalement exonérer l'accédant des conséquences d'un impayé.

Les mêmes objections peuvent être faites à l'encontre des fonds de rachat des biens des accédants en difficulté préconisés par certains, voire des assurances « revente » dont le coût sera prohibitif, si la garantie offerte est de bonne qualité.

Il convient cependant de perfectionner les dispositifs existants, qu'il s'agisse de la généralisation des FAAD / fonds d'aide aux accédants en difficultés ou d'un encouragement des établissements prêteurs à mieux tirer parti des possibilités offertes par la FGAS / Fonds de garantie de l'accession sociale de prendre en charge les frais liés au passage d'un période difficile pour un emprunteur dont le projet reste viable.

VII. CONCLUSION

Les voies esquissées dans ce rapport répondent à la volonté de favoriser l'acquisition très sociale avec des outils renouvelés.

L'observation des résultats des expériences qui poursuivaient des objectifs de même nature, en France comme à l'étranger, incite à la prudence. Plutôt que d'imposer une formule nouvelle et unique, qui aurait la vertu de s'adapter à tous les contextes, les propositions qui sont faites ont pour objet de mettre à la disposition des acteurs des outils simples qui s'adaptent à leur logique d'intervention et qui permettent aux familles de réaliser leur projet en toute sécurité. Une discussion avec ces acteurs, élus, prêteurs, professionnels publics et privés du logement, est maintenant nécessaire pour affiner celles des propositions qui auront rencontré l'intérêt du Ministre.

En l'état actuel de la réflexion, une estimation globale du coût pour les finances publiques n'aurait que peu de signification. En effet, les propositions qui précèdent tiennent compte de la pratique actuelle des acteurs les plus impliqués dans ce type d'innovations ; elles résultent également des souhaits qu'ils ont exprimé et de ceux des élus consultés au cours de cette mission. Une estimation réaliste du volume des opérations qui pourraient être entreprises selon les formules précitées, ainsi qu'une liste des collectivités locales et des opérateurs désireux de les expérimenter, exige qu'une nouvelle consultation soit organisée, sur la base des orientations qui auront rencontré la faveur du Ministre, des opérateurs et des élus, le cas échéant, en les réunissant.

ACCESSION PROGRESSIVE, PARTIELLE OU REVERSIBLE

Les expériences françaises et étrangères

Cette annexe reprend en partie, met à jour et complète des éléments déjà publiés par l'ANIL, avec le concours du Conseil National de l'Habitat.

I. L'ACCESSION PROGRESSIVE ET L'ACCESSION PARTIELLE	3
A. LA LOCATION-VENTE (CODE CIVIL)	3
B. LA VENTE À TERME AVEC TRANSFERT DIFFÉRÉ DE PROPRIÉTÉ (CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION : ARTICLES L. 261-10 ET SUIVANTS)	3
C. LE CRÉDIT-BAIL IMMOBILIER (LOI DU 2 JUILLET 1966)	5
D. LA LOCATION ACCESSION (LOI DU 12 JUIN 1984)	5
E. LE « KOOPHUR » AUX PAYS BAS	6
1. Détermination du prix d'achat de l'intérieur du logement en environnement financier	6
2. Cadre juridique du « Koophuur »	8
F. LA PROPRIÉTÉ PARTAGÉE OU « SHARED-OWNERSHIP » EN GRANDE-BRETAGNE	10
G. LE « HOMEBUY »	12
H. LA DISSOCIATION ENTRE FONCIER ET BATI	13
I. LE FINANCEMENT AVEC PARTICIPATION À LA PLUS-VALUE AU CANADA	14
II. DÉSINVESTISSEMENT ET AIDE AUX MÉNAGES EN DIFFICULTÉ	15
A. LE « REVERSE MORTGAGE » AUX ETATS-UNIS	15
B. RACHAT D'UN LOGEMENT PAR UN ORGANISME D'HLM AVEC MAINTIEN DANS LES LIEUX DE L'OCCUPANT	17
1. Phase I : De l'accession à la location	18
2. Phase II : Aménager un retour vers la propriété	26
C. LE « MORTGAGE RESCUE » EN GRANDE-BRETAGNE	31

I. L'ACCESSION PROGRESSIVE ET L'ACCESSION PARTIELLE

A. LA LOCATION-VENTE (CODE CIVIL)

Création de la pratique, utilisée essentiellement pour solder les fins de programmes, la location-vente était en fait un contrat de location assorti d'une promesse de vente. Le locataire bénéficiait d'un bail classique d'une durée de trois ans non renouvelable, mais le loyer payé comprenait un loyer de base correspondant à l'usage immédiat du logement et une sorte de surloyer correspondant à une épargne complémentaire destinée à s'imputer sur le prix d'acquisition. Si la vente ne se réalisait pas, cette épargne était restituée au locataire. La promesse de vente, quant à elle, était accompagnée, comme il se doit, d'une indemnité d'immobilisation égale à plusieurs mois de loyer.

Cependant, ce montage ne résolvait pas les difficultés des accédants en matière de financement, puisque sous réserve d'un apport personnel, les mêmes prêts que pour une accession immédiate leur étaient offerts. En outre, dans le cas où la vente ne se réalisait pas, les conséquences pour le client n'étaient pas minces, puisqu'il perdait, non seulement l'usage du logement, mais également le montant de l'indemnité d'immobilisation versée.

B. LA VENTE À TERME AVEC TRANSFERT DIFFÉRÉ DE PROPRIÉTÉ (CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION : ARTICLES L. 261-10 ET SUIVANTS)

Pratiquée uniquement par des organismes HLM ou des SEM qui en avaient le monopole, la vente à terme avec transfert différé de propriété avait pour vocation de faire accéder à la propriété des familles à faibles ressources et sans apport personnel.

La caractéristique essentielle de ce type de vente réside dans le fait que le transfert de propriété peut résulter, non pas de l'achèvement de l'immeuble comme dans les autres ventes d'immeubles à construire, mais du paiement intégral du prix. Dans la pratique, l'organisme vendeur est également l'organisme prêteur et le prix est ainsi payé par l'acquéreur au bout de

plusieurs années au cours desquelles il occupe et entretient les lieux comme un véritable propriétaire sans en avoir la qualité. Le vendeur, quant à lui, même payé par les emprunts qu'il gère pour le compte de l'accédant, reste le propriétaire du logement tant qu'il demeure son créancier au titre de prêteur de deniers.

La pratique a largement démontré les risques de tels contrats :

- Confusion, tout d'abord, sur la nature du contrat : beaucoup ont cru devenir propriétaires alors qu'ils n'étaient qu'occupants ;
- Confusion des rôles ensuite, quand le vendeur est à la fois constructeur, prêteur, propriétaire ... ;
- Solvabilisation artificielle par allongement des durées de remboursement et multiplication des emprunts ;
- Absence de statut de l'accédant qui n'est ni copropriétaire, ni locataire et ne pouvait, avant la loi sur la location-accession, participer en aucune manière à la gestion, ni décider des dépenses ;
- Difficultés, enfin, pour obtenir réparation en cas de malfaçons, lorsque le vendeur-propriétaire n'intervient pas pour mettre en oeuvre la garantie.

Au regard de ces inconvénients, les avantages qui résident dans la possibilité, d'une part d'accéder sans apport personnel et, d'autre part de se dégager d'une opération impossible à mener à son terme, apparaissent bien faibles. Dans le premier cas, l'absence d'apport personnel n'a fait qu'accroître un endettement déjà excessif. Dans le second, les contrats de vente à terme ne permettent jamais de rupture sans dommages et, là encore, l'usager qui doit quitter son logement, non seulement perd ce qu'il a versé, mais encore doit payer des indemnités à son propriétaire.

Mais, le pire dans ce système réside essentiellement dans le fait qu'il n'offre aucun avantage financier : les personnes qui voulaient accéder à la propriété par ce biais auraient pu le faire tout autant d'une manière classique en devenant propriétaire de leur logement dès l'achèvement de la construction en bénéficiant de prêts aidés. Quant à celles pour lesquelles ce moyen a été le seul qui leur ait été offert pour accéder à la propriété, cela n'a pu se faire, en général, qu'au prix d'un endettement excessif ou d'un allongement des durées de remboursement.

C. LE CRÉDIT-BAIL IMMOBILIER (LOI DU 2 JUILLET 1966)

Le crédit-bail est aussi un contrat de location avec promesse de vente à son expiration, le bailleur s'engageant à mettre un bien à la disposition du locataire pendant un certain temps, moyennant un certain prix. Mais tout autant qu'une opération d'accession, le crédit-bail est aussi et surtout une opération financière ayant pour objet essentiel de permettre à des entreprises d'utiliser immédiatement les biens mobiliers ou immobiliers dont elles ont besoin pour leur activité et pour l'achat desquels elles ne disposent pas de liquidités suffisantes. Associée à certaines dispositions fiscales et comptables, l'opération de crédit-bail est souvent plus intéressante qu'un achat à crédit classique. Cette technique fonctionne bien, car elle permet au preneur de disposer d'un bien qui rapporte en déduisant en plus les loyers de ces bénéfices.

Les techniques de crédit-bail, très pratiquées en matière de biens mobiliers, ont connu un développement récent dans le secteur de l'immobilier d'entreprise dans des formes plus ou moins complexes. Bien que difficilement transposable, la question de l'intérêt de favoriser cette technique en matière d'immobilier d'habitation peut, néanmoins, se poser. Le rapport au Conseil Economique et Social, dit rapport « Darnault », sur la location-vente l'avait d'ailleurs préconisé, en 1984, pour favoriser l'accession à la propriété des familles à revenus moyens et élevés qui n'avaient pas d'apport personnel.

Cependant, en raison de la complexité d'un tel montage, qui en tout état de cause ne pouvait viser qu'une clientèle haut de gamme, ce dispositif n'a pas été adapté au secteur immobilier d'habitation.

D. LA LOCATION ACCESSION (LOI DU 12 JUIN 1984)

La loi sur la location-accession, complétée par plus d'une dizaine de textes pour parfaire l'ensemble du dispositif juridique et financier, est à l'heure actuelle le montage le plus achevé pour permettre l'accession à la propriété après une phase d'occupation préalable. Le contrat de location-accession est une promesse unilatérale de vente, assortie d'un bail dont la durée n'est pas réglementée, mais qui est censée se situer entre quatre et huit ans. La loi d'ordre

public détermine la forme et le contenu du contrat et organise, dans le détail, les différentes étapes de l'opération, ainsi que les relations entre le locataire accédant et le vendeur à tous les niveaux. Porteur de grandes espérances, tant pour satisfaire les besoins d'accédants sans apport personnel, que pour soutenir l'activité du bâtiment, cette loi n'a jusqu'à présent rencontré que peu de succès.

E. LE « KOOPHUR » AUX PAYS BAS

Il s'agit d'un nouveau statut d'occupation de logement pratiqué aux Pays-Bas : le « Koophuur » ou « achat-location ». En juillet 1998, 239 « Koophuur » avaient été réalisés et l'objectif affiché de la Fondation Nationale pour le « Koophuur » était d'en réaliser 30 000 en cinq ans dans 140 organismes.

Le « Koophuur » se définit comme un éclatement permanent de la propriété entre l'intérieur et l'extérieur du logement : l'occupant est propriétaire de l'intérieur de son logement et locataire du bâti. L'organisme propriétaire, quant à lui, demeure propriétaire du gros œuvre qu'il donne en location à un prix mensuel égal au loyer normal diminué de la quote-part représentée par la valeur de l'intérieur acquise par l'acheteur locataire. La responsabilité de l'extérieur demeure aux mains du bailleur. Les locataires ne disposent d'aucun moyen juridique supplémentaire pour influencer l'entretien et l'amélioration de l'immeuble qu'ils louent. Le propriétaire, en revanche, après avoir vendu l'intérieur, n'a plus aucune obligation concernant son entretien, dont la responsabilité revient entièrement aux accédants-locataires.

Le « Koophur » s'intègre dans un environnement particulier dominé par :

- l'existence d'un secteur locatif social très important (36 % des RP contre 17,6 % en France), de très bonne qualité et ouvert à une très large frange de la population ;
- la volonté des pouvoirs publics de clarifier les responsabilités des différents acteurs, ce qui signifie, en clair, accroître les responsabilités de l'occupant locataire et de désengager l'Etat du financement du logement (réforme dite du « BRUTERING »).

1. Détermination du prix d'achat de l'intérieur du logement en environnement financier

Afin de déterminer la valeur de l'intérieur du logement, on procède de la façon suivante :

- chaque logement se voit attribué un certain nombre de points fonction de la surface, des éléments de confort existants au moment de la transaction et de l'état d'entretien ;
- la valeur du point est ensuite déterminée à partir du prix des loyers sociaux¹, selon une répartition de 35 % pour l'intérieur et 65 % pour l'extérieur ;
- la durée prévisible restant à vivre du gros œuvre est estimée (soit environ 80 ans pour un immeuble ancien existant diminué de la durée de vie déjà écoulée) ;
- le prix d'achat est obtenu à partir de la formule :

nombre de points X valeur du point X durée de vie résiduelle.

En moyenne, les prix pratiqués varient entre 25 000 et 65 000 florins, soit entre 75 000 et 200 000 francs. Logiquement, le montant du loyer versé par l'accédant-locataire s'en trouve réduit, en moyenne de 35 %. A l'expiration du contrat de location, en cas de départ ou de difficultés de l'occupant², l'organisme propriétaire s'engage à racheter ce droit. On procède pour la fixation du prix de rachat de manière identique, en intégrant, toutefois, dans le calcul des points l'équivalent normatif des améliorations réalisées par le locataire. Il est à noter que l'environnement et le marché ne sont donc jamais pris en compte dans les évaluations.

Les bénéficiaires peuvent payer comptant (ce fut le cas pour 26 % des opérations réalisées) ou souscrire un emprunt pour partie ou en totalité. Les organismes gestionnaires ou corporations se portent garants du remboursement des prêts auprès des établissements bancaires avec lesquels un accord est signé. Ainsi donc, comme en location, la corporation supporte l'obligation de payer.

L'habileté financière du dispositif repose, en réalité, sur le fait que le « Koophuur » bénéficie des mêmes exonérations fiscales que l'accession à la propriété classique. Les intérêts d'emprunts sont totalement déductibles des revenus des bénéficiaires sans plafonnement. C'est dans cet avantage que réside l'un des principaux intérêts du mécanisme. Le montage financier, pour intéressant qu'il soit pour les accédants-locataires et les organismes bailleurs, s'avère coûteux pour la collectivité qui se voit engagée à (re)financer, par le biais de déductions fiscales, une partie du patrimoine déjà construit avec l'appui de l'Etat.

¹ Coût d'exploitation - subventions

² Selon les prévisions faites par la Fédération du koophuur, les locataires aux Pays-Bas restent dans les lieux 10 à 15 ans, en « Koophuur », ils resteraient 5 à 6 ans de plus.

Si un tel sacrifice peut éventuellement se concevoir pour favoriser l'accession à la propriété pleine et entière d'un logement, cela se justifie-t-il pour acheter, non pas un droit juridique de propriété sur une partie limitée du logement, mais une simple obligation économique ?

2. Cadre juridique du « Koophuur »

Le montage juridique de cette opération est assez délicat, tant il est difficile de transférer un droit de propriété, avec une partie de ses attributs³, sur les parties privatives d'un immeuble tout en restant pleinement propriétaire des parties communes. Cette difficulté est parfaitement illustrée par l'intense polémique, inhabituelle dans les milieux juridiques, sur l'importance des droits conférés⁴.

Aux Pays-Bas, comme en France, ce partage de propriété ne peut résulter que d'une convention entre le propriétaire de l'immeuble et l'accédant du volume intérieur qui écarterait expressément l'application du principe selon lequel « tout ce qui unit et s'incorpore à la chose appartient au propriétaire ». En France, une telle division physique nécessiterait l'établissement d'un état de division. Le transfert de la propriété ne pourrait intervenir que par acte notarié. Un tel transfert s'apparenterait au droit de superficie qui constituerait un véritable droit immobilier.

Aux Pays-Bas, ce n'est pas ce parti qui a été adopté, pour éviter le paiement de frais et des difficultés ultérieures de gestion. Le dispositif juridique du « Koophuur » consiste à faire adhérer « l'accédant-locataire » à une association de locataires du bâti. La qualité de membre confère le droit de disposer librement de l'intérieur du logement. Cela signifie que, contrairement aux locataires classiques qui ne peuvent transformer leur logement sans l'autorisation du bailleur, les occupants, adhérents à l'association, peuvent améliorer, changer la disposition ou le nombre de pièces en toute liberté. Ils bénéficient de plus, quelle que soit leur durée d'occupation après la réalisation des travaux, de l'assurance d'être indemnisés lors de la « revente » des parties privatives.

³ Les attributs de la propriété sont : les droits d'user, de bénéficier des fruits du bien et de disposer de celui-ci. Or le locataire ne peut sous-louer.

⁴" Une variante juridique des nouveaux habits de l'empereur" NJB 6 décembre 1996 -" La polémique autour du Koophuur" NJB 3 janvier 1997 -"Réactions" NJB 14 février 1997 -

Dans le système du « Koophuur », cette liberté d'user librement de l'intérieur du logement est assortie de l'entièr responsabilité de son entretien. Le propriétaire du bâti n'assume plus pour les parties privatives aucune obligation ; la vétusté des équipements intérieurs (robinetterie, radiateurs, équipements sanitaires) est aussi totalement à la charge des accédants-locataires.

Aux Pays-Bas, l'expérience a déjà montré que ce transfert de responsabilité n'était pas sans conséquences sur les personnels des organismes HLM chargés des réparations, qui se retrouvent en surnombre. La tendance est d'ailleurs de transférer ces personnes dans des services de régie pour offrir leurs prestations payantes aux accédants-locataires, qui jusqu'à présent, bénéficiaient gratuitement de ceux-ci dans le cadre de leur location.

Les droits conférés à l'occupant sont, en résumé, le droit d'user du bien et d'en disposer. Il peut le céder, le transférer en cas de décès, sous réserve que le nouvel occupant remplisse les conditions d'attribution d'un logement appartenant à un organisme HLM, mais il ne peut en aucun cas le louer.

Pour importants que soient ces droits au regard de ceux d'un locataire, ils ne représentent pas un droit de propriété plein et entier. Les accédants-locataires aux Pays-Bas ne sont propriétaires de rien. Ils n'ont ni titre de propriété, ni la totalité des attributs de la propriété, puisqu'ils ne peuvent bénéficier des fruits de la propriété et ne peuvent disposer des biens que sous certaines conditions et pour une durée limitée. L'obligation de l'organisme de racheter les parties privatives à la demande de l'accédant-locataire ne constitue qu'un droit de créance du locataire sur l'organisme, mais n'entraîne en aucune manière un quelconque droit de propriété sur ce qui fait l'objet du rachat. Le droit de l'organisme d'expulser, en cas de non-paiement du loyer des parties bâties, moyennant le cas échéant une indemnité pour les parties privatives restituées, est bien une preuve supplémentaire de ce qu'à aucun moment il ne s'agit de conférer un droit réel de propriété.

Le « Koophuur » n'est donc pas un mode d'accession au sens strict. Il peut, toutefois, trouver sa justification sociale dans le développement d'une certaine appropriation du logement. D'un point de vue juridique, cela s'apparente plus, en effet, à un nouveau régime locatif. Le locataire achète à l'entrée une sorte de droit d'user de la manière la plus absolue de

l'intérieur, en contrepartie l'organisme respecte cette liberté et s'engage à lui racheter ce droit en fonction de la qualité des équipements restitués à son départ.

Le « Koophuur » s'analyse donc, au plan financier, comme la possibilité pour le locataire de payer en une fois une fraction de son loyer, en bénéficiant tout à la fois d'une possibilité de revente et d'une aide fiscale. Pour l'organisme gestionnaire, la corporation, le bilan est positif : il perçoit une avance de loyer conséquente et voit ses frais d'entretien réduits, car la responsabilité en est transférée à l'occupant. L'avantage pour l'organisme sera d'autant plus important que l'appropriation sera forte. L'organisme garde, enfin, un parfait contrôle de son patrimoine⁵. Il s'agit, en définitive, d'un mode intelligent de gestion patrimoniale.

F. LA PROPRIÉTÉ PARTAGÉE OU « SHARED-OWNERSHIP » EN GRANDE-BRETAGNE

La principale expérience en matière d'accès progressive est en fait celle du « shared ownership » - « accession à la propriété partielle » ou, plus littéralement, « propriété partagée » - , pratiquée au Royaume-Uni depuis quinze ans.

Ce système est basé sur l'acquisition progressive de parts de propriété. L'accédant est propriétaire des parts acquises - à l'origine, entre 25 et 75 % - et locataire du reste des parts, propriété d'un organisme de logement social. Il peut, à tout moment, accroître ses parts de propriété jusqu'à devenir propriétaire de l'ensemble du logement.

Le principe de fond de la propriété partagée est que l'acheteur acquiert une part de la valeur de l'habitation, en général par le biais d'un prêt privé, et verse en même temps un loyer pour payer la part non achetée restante. Ce troisième secteur intermédiaire, créé il y a quinze ans, se définit, du point de vue des ménages, d'une manière assez proche de l'intermédiaire en France : trop riches pour le secteur social locatif, trop pauvres pour l'accès privée ou locatif privé.

Les caractéristiques du produit sont les suivantes :

- le mot « partagé » peut prêter effectivement à confusion. Le propriétaire/locataire partage la valeur, mais assume toutes les responsabilités d'un propriétaire à part entière ;

⁵ Puisque la corporation garde, au sein de l'association des locataires du bâti, une voix prépondérante pour toutes les décisions importantes de gestion et de travaux.

- l'achat de départ porte sur 25 à 75 % de la valeur du logement ;
- le solde peut être acheté progressivement, à une « Housing Association » (qui sont l'équivalent de SA d'HLM), en général, par paliers, au prix du marché du moment. Cette dernière caractéristique est essentielle si on compare ce dispositif à celui du « Koophuur » ;
- durant toute la phase d'acquisition, l'occupant dispose d'un bail de long terme. Aucun terme n'étant fixé pour l'acquisition de 100 % des parts, le locataire-accédant bénéficie, tant qu'il ne cède pas ses parts et s'acquitte de ses obligations, d'un droit au maintien dans les lieux ;
- le régime donne droit, pour les ménages « accédants », aux aides accordées à l'investissement locatif par l'entremise de la société de logements qui réalise l'opération et aux prêts à l'accession. Mais au final et fort logiquement, l'opération s'avère plus chère que la location.
- enfin, il suppose une intermédiation d'un acteur, le plus souvent lié à l'économie sociale, qui assure la cohérence du montage et le portage des parts.

Un examen attentif des résultats montre que type d'accession reste marginal : en 1994, 70.000 logements en accession à la propriété partielle étaient gérés par 235 organismes de logement social (« Housing Associations »), ce qui représente 0,3 % des ménages britanniques. 8.000 nouveaux achats de ce type avaient été conclus en 1993-1994.

Le facteur primordial du succès réside d'abord dans les aides versées aux sociétés de logements pour la réalisation de ces programmes locatifs. Une difficulté indéniable réside, en revanche, dans le type de garanties offertes aux prêteurs privés pour le financement de la partie acquise au sens strict. Les expériences au Royaume-Uni (en Ecosse et au Pays de Galles) montrent que la modification des droits de propriété en cours d'opération est toujours complexe.

Mais elle constitue, aussi, un moyen d'accompagnement des plus défavorisés sur le marché privé du neuf ou de l'ancien avec l'intervention, au côté de l'accédant, d'une « Housing Association » (cette formule est appelée le « DIYSO » ou « Do-It-Yourself Shared Ownership »). Il y a bien, alors, combinaison d'un prêt locatif social pour une part et d'un prêt hypothécaire accession pour une autre (en général plus de 50 %).

Les problèmes rencontrés sont, donc, en résumé :

- D'ordre financier : le recours à un prêt du marché renchérit le coût des opérations. Il faut donc que le portage locatif se fasse à un prix global satisfaisant par rapport à une accession

normale. C'est pourquoi les opérations peuvent bénéficier des subventions accordées aux « Housing Associations » pour la construction de logements locatifs sociaux pour la part non acquise. A défaut, le coût de l'accession partielle se révèle égal, voire plus élevé que celui de l'accession directe.

- D'ordre prudentiel : les prêteurs sont méfiants compte tenu de la difficulté d'appréciation des risques et de la qualité de la garantie offerte. Pourtant, la loi prévoit une clause particulière de protection du créancier hypothécaire (MPC), associée au financement locatif social partiel. Cette dernière garantit les pertes dans la limite du prix de vente.

G. LE « HOMEBUY »

Cette formule constitue l'évolution la plus récente du « shared ownership ». D'un point de vue quantitatif, c'est le « Do it yourself shared ownership » qui avait récemment connu les résultats les plus significatifs. Dans cette formule qui repose sur l'initiative personnelle, le ménage peut choisir son logement sur le marché libre, sous réserve que son prix soit inférieur à un plafond et il s'adresse à une « *Housing association* » pour qu'elle fasse le portage de la fraction non acquise.

Un nouveau dispositif, le « Homebuy » est venu se substituer au « Do it yourself shared ownership » depuis avril 1999 (les collectivités locales peuvent, si elles le souhaitent, maintenir le DIYSO, mais sans aide du gouvernement). Dans le cadre du « Homebuy », le ménage contracte un prêt hypothécaire pour 75 % de la valeur du logement qu'il acquiert et reçoit pour le complément un prêt à 0 % représentant 25 % de la valeur du logement. Ce prêt à 0 % ne donne lieu à aucun remboursement, sauf en cas de revente. Dans ce cas, le remboursement représentera 25 % de la valeur du logement revendu. Le ménage peut aussi s'acquitter à tout moment de cette dette de 25 % de la valeur de revente de son logement s'il souhaite devenir pleinement propriétaire.

Cette formule n'est pas à guichet ouvert comme notre prêt à 0 % : aidée par l'Etat et les collectivités locales, elle est contingentée au niveau de chaque organisme et la priorité est généralement donnée aux locataires du parc social ; d'autres objectifs sont poursuivis que l'aide à l'accession, qui tiennent notamment aux critères de peuplement du parc. Les prix des logements sont évidemment plafonnés. Un bilan vient d'être publié de cette expérience qui rencontre assurément la faveur des ménages. Le système est simple, les ménages ont le sentiment d'être plus pleinement propriétaires que dans le cas du « shared ownership » et les

banquiers qui financent 75 % de la valeur sont satisfaits de ce qu'aucun bail locatif ne vienne compliquer la vente en cas de difficulté. A l'inverse, le système est moins souple puisqu'il ne permet pas à l'accédant de réduire la part dont il est propriétaire. Mais les bénéficiaires se révèlent avoir des revenus largement supérieurs à ceux qui ont profité du DIYSO : en Angleterre en 1998/99 58 % des acheteurs DIYSO gagnaient moins de 20.000 £ par an contre 33 % pour le « Homebuy » en 1999/2000⁶.

Les auteurs du bilan s'efforcent d'évaluer l'efficacité économique de ce dispositif en fonction du nombre de ménages qui n'auraient pas réalisé leur projet sans cette aide ou qui l'auraient entrepris plus tard : ils estiment à 8 % des bénéficiaires ceux qui auraient pu accéder directement et à un tiers ceux qui auraient pu le faire dans les trois ans.

Le « Homebuy » comme le « Shared ownership » répondent autant à des objectifs de peuplement du parc social que d'encouragement à la propriété : pour les concilier la Grande-Bretagne a recours à des dispositifs contingentés, chaque opération faisant l'objet d'une décision locale d'opportunité. Le système du « Homebuy » est le plus simple et le plus apprécié, mais il est plus proche d'un système d'accession de droit commun que le « shared ownership » traditionnel ; conséquence logique, il s'adresse à une frange de la population qui, dans l'échelle des revenus, est immédiatement au-dessous des catégories qui accèdent directement.

H. LA DISSOCIATION ENTRE FONCIER ET BATI

Une solution consiste à dissocier l'acquisition du foncier de celle du logement. Le ménage acquiert initialement la seule construction, ce qui allège le coût de l'opération de façon substantielle. Il est, dans un premier temps, locataire du foncier, qu'il peut acheter, le cas échéant, au bout d'une vingtaine d'années, à un prix fixé par avance. Dans d'autres montages, le foncier est simplement loué pour de très longues durées (90-99 ans) et la propriété du logement revient, au terme du bail, au propriétaire du terrain (Japon).

Le bail emphytéotique et le bail à construction offrent des formules juridiques adaptées à de tels montages.

⁶ Joseph Rowntree Foundation : « An evaluation of the homebuy scheme in England », juillet 2000.

I. LE FINANCEMENT AVEC PARTICIPATION À LA PLUS-VALUE AU CANADA

Les Canadiens regroupent, sous le terme de « financement avec participation à la plus-value⁷ » tous les dispositifs qui reposent sur une forme de dissociation de la propriété.

Le financement avec participation à la plus-value pour l'achat d'une maison est un arrangement dans lequel l'investisseur non-occupant supporte une partie du coût de l'accession. En retour, il reçoit une partie de l'appréciation du bien immobilier.

Ils incluent, dans cette catégorie, l'accession partagée, que pratique la Grande-Bretagne, « share-ownership », mais aussi le prêt hypothécaire sur propriété louée à bail.

Dans cette dernière formule, le financement de la maison et celui du terrain sont séparés : le terrain appartient à un tiers et est loué par l'emprunteur ; le prêteur finance les améliorations au terrain par un prêt sur la propriété louée à bail ; le bailleur possède une participation à la mise de fonds dans la propriété sous forme d'un intérêt sur le terrain.

Toute appréciation en capital de la propriété pendant la durée du bail échoit au bailleur, bien que le bail puisse contenir une option d'achat à l'intention du locataire.

Cela suppose une entente de propriété partielle qui permet à l'emprunteur de bénéficier du plein droit de la propriété lorsqu'il obtient l'entièvre propriété ou, au plus tard, à une date déterminée. Au moment de l'achat, l'emprunteur et l'investisseur conviennent d'une formule de partage de l'appréciation de la valeur.

Il ne semble pas que ces dispositifs, qui ont fait l'objet d'une consultation lancée par la « Société Canadienne d'Hypothèques et de Logement / SCHL, pour favoriser l'accession des ménages modestes, aient été suivis de plus de réalisations concrètes que la location-accession en France.

⁷ Cf. SCHL/Société canadienne d'hypothèques et de logement : « Consultation sur les utilisations innovatrices de l'assurance prêt hypothécaire publique » 1992

II. DÉSINVESTISSEMENT ET AIDE AUX MÉNAGES EN DIFFICULTÉ

A. LE « REVERSE MORTGAGE » AUX ETATS-UNIS

Le programme de « reverse mortgage⁸ », géré par le ministère du logement des Etats-Unis, mérite d'être examiné, dans la mesure où il permet à des accédants ou à des propriétaires âgés, qui font face à une diminution de leurs ressources, de se maintenir dans leur logement. Il s'agit d'un dispositif qui, dans sa logique, s'apparente à un viager, mais qui prend la forme d'un contrat avec un établissement de crédit et qui bénéficie d'une garantie fédérale ; il est donc débarrassé des connotations négatives qui résultent, en France, du lien personnel entre débirentier et crédirentier.

Les propriétaires occupants âgés de 62 ans au moins, dont les prêts hypothécaires sont totalement ou presque totalement amortis, peuvent bénéficier du programme de « reverse mortgage » du « Department for Housing and Urban Development /HUD ». Celui-ci leur permet de contracter un emprunt gagé sur leur logement, d'un montant égal à sa valeur vénale, diminuée, le cas échéant, du montant du capital restant dû. Ce prêt peut prendre la forme d'un versement forfaitaire unique, de l'ouverture d'une ligne de crédit ou d'une rente mensuelle qui peut, elle-même, être versée pendant une durée déterminée ou pendant le reste de leur vie.

Avant de donner leur accord, les emprunteurs auront un entretien avec un conseiller du HUD. Pourtant, leur engagement n'est pas irrévocable et, si leur situation change, les bénéficiaires de ce programme peuvent modifier les modalités de versement de cette rente et restructurer leur actif.

La spécificité de ce programme, par rapport aux formules de prêt hypothécaire classique, réside dans la garantie offerte au particulier qu'il n'aura rien à rembourser tant qu'il occupera le logement. Le prêteur récupérera le capital et les intérêts restant dus lors de la vente du logement : celle-ci peut intervenir avant le décès de l'emprunteur, si celui-ci souhaite

⁸ Les canadiens traduisent par « Transformation de l'avoir propre foncier »

déménager. Le cas échéant, la valeur résiduelle sera reversée au bénéficiaire ou à ses héritiers ; ces derniers pourront même, s'ils le souhaitent, souscrire un nouveau prêt pour conserver le logement. Si le produit de la vente ne suffit pas à éteindre la dette, le HUD rembourse la différence à l'établissement prêteur.

Pour couvrir le coût de cette garantie, le « Federal Housing Administration » (FHA), qui dépend du ministère fédéral du logement, le « Housing and Urban Department » (HUD), perçoit une prime d'assurance sur tous les emprunts de ce programme.

Le montant de prêt consenti (somme forfaitaire ou mensualités) est déterminé par l'âge de l'emprunteur, la valeur du logement et le taux d'intérêt. Plus l'emprunteur est âgé, plus la somme qu'il peut emprunter est importante.

A titre d'exemple, pour un taux de 9 %, une personne de 65 ans peut emprunter jusqu'à 26 % de la valeur de son logement, s'il a 75 ans ce pourcentage s'élève à 39 % et s'il a 85 ans, il s'élève à 56 %. Il n'y a pas de plafond de revenu, ni de prix plafonds des logements pour pouvoir bénéficier de ce programme ; cependant, le montant maximum emprutable est limité et varie selon les prix moyens des marchés. Le HUD se finance grâce aux primes d'assurance : les emprunteurs paient 2 % du prix des logements, plus 0,5 % des sommes versées chaque année ; ces frais sont généralement payés par le prêteur et répercutés sur l'emprunteur. Ces modalités aboutissent à ce que les prêts consentis dans le cadre de ce programme soient moins coûteux que ceux proposés par des prêteurs privés sans l'assurance du FSA. Ce système permet donc aux propriétaires occupants de désinvestir pour obtenir un complément de retraite ou pour entreprendre les travaux d'amélioration nécessaires à leur logement.

Plusieurs éléments expliquent la place donnée à ce programme dans la politique fédérale en faveur du logement :

- la modestie des prestations offertes par la plupart des systèmes de retraites aux Etats-Unis ;
- la proportion élevée de propriétaires occupants : 80 % des personnes âgées sont propriétaires de leur logement, y compris un quart des personnes âgées considérées comme en-dessous du seuil de pauvreté et 70 % du patrimoine des personnes âgées est constitué par le logement⁹ ;
- la modicité des coûts des mutations, qui fait que la propriété n'est en rien un obstacle à la mobilité.

L'inquiétude, qui s'accroît quant à l'avenir des régimes de retraite, incite à se pencher sur ce dispositif : si la pierre a perdu sa qualité de valeur refuge absolue, notamment pour les investisseurs, le fait pour un particulier d'être propriétaire du logement qu'il occupe continue de le garantir contre la nécessité d'avoir à payer des loyers à l'avenir. Et si toutes les enquêtes, et notamment celles conduites par le réseau des ADIL, démontrent la permanence de l'attrait de la propriété en France, elles mettent, également, en évidence le fait que les particuliers sont moins soucieux que par le passé de transmettre leur logement à leurs héritiers.

B. RACHAT D'UN LOGEMENT PAR UN ORGANISME D'HLM AVEC MAINTIEN DANS LES LIEUX DE L'OCCUPANT

Dans certaines situations, la vente s'avère inévitable et reculer son échéance ne peut qu'alourdir la dette du ménage. L'échec social de la famille s'ajoute à l'échec économique. La collectivité doit alors faire face au relogement de l'emprunteur défaillant et le prêteur récupère ce qu'il peut d'une créance qui excède souvent, à tout le moins pour les constructions aidées, la valeur de revente du gage. Dès lors, se pose la question du relogement de la famille : la meilleure formule est celle qui lui permettrait de rester dans son logement en devenant locataire, à la condition que les charges nettes de location soient suffisamment inférieures aux charges de remboursement.

Des expériences intéressantes ont été conduites, à partir de 1987, par les organismes d'HLM, avec l'aide des pouvoirs publics. Les Anglais ont pratiqué des opérations du même genre, à partir de 1991, avec le « mortgage rescue » : les accédants devenaient locataires d'un organisme de logement social « Housing Association » ou propriétaires partiel, « shared owner ». Une attention particulière est portée à la pratique de la Meurthe-et-Moselle, qui paraît être celle qui répond le mieux aux attentes des différents acteurs en ce qu'elle prévoit et garantit le retour à la propriété du locataire, dès lors qu'il se sera acquitté de ses obligations.

Dès 1987, une première circulaire permettait aux organismes HLM, de racheter les logements de certains emprunteurs.

⁹ « Housing Policy Debate » Vol 4 Issue 4 1993, Karen Martin GIBLER et Joseph RABINASKI

Modifiée en 1988, cette procédure, communément appelée RAPAPLA (rachat d'un PAP par un prêt du livret A) a été étendue par la circulaire du 28 octobre 1991 qui permet, grâce à un financement mieux adapté, de réaliser plus facilement les opérations de rachat.

Depuis, le PLA d'insertion, dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique pour le logement des plus démunis, a permis d'étendre les procédures de rachat à toutes les catégories d'emprunteurs.

1. Phase I : De l'accession à la location

a) Les accédants bénéficiaires

Les demandes d'examen, afin d'obtenir un rachat, peuvent avoir diverses origines : la famille elle-même, les travailleurs sociaux, la SDAPL, les fonds d'aides, les commissions surendettement, les juges dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire civil, peuvent également suggérer cette mesure et surseoir à toute décision dans l'attente de la réalisation de l'opération.

Les critères objectifs de recevabilité des dossiers sont liés au financement qui permettra le rachat.

Dans le cadre classique d'une opération de rachat prévue par la circulaire du 28 octobre 1991, parue au BOMELT du 30 novembre 1991, l'accédant doit avoir contracté un prêt PAP entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985.

Le revenu disponible, « le reste à vivre », est déterminé à partir des revenus courants de l'année en cours, hors prestations familiales après déduction des impositions fiscales (impôt sur le revenu, taxe d'habitation) et des charges de remboursement des prêts immobiliers, nettes d'APL. Il doit être inférieur ou égal à certains plafonds précisés dans la circulaire.

Les ménages concernés sont :

- les couples, avec ou sans personne à charge ;
- les personnes seules dans le foyer où sont domiciliés :
 - des enfants de moins de vingt-et-un ans,
 - des descendants de soixante-cinq ans et plus,

- des descendants, descendants ou collatéraux, handicapés à 80 %.

Dans tous les autres cas, ce sera un financement PLA Loyer Minoré ou PLA d'Intégration qui sera mis en place, sur la base des objectifs définis par la circulaire n° 90-27 du 30 mars 1990, relative au programme d'action pour le logement des plus défavorisés.

Les personnes auxquelles sont destinés les logements adaptés sont celles qui entrent dans le champ d'application des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Il s'agit donc de personnes démunies qui éprouvent des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, à se maintenir dans leur logement.

Les ressources des accédants doivent, en principe, être au plus égales à 60 % des plafonds PLA.

Mais, des dérogations préfectorales sont possibles, car la circulaire précise que sont concernées, non seulement, les personnes exclues du logement du seul fait de l'insuffisance de leurs ressources, mais aussi celles qui le sont du fait de leurs caractéristiques familiales, professionnelles ou socioculturelles et dont les ressources, si elles restent faibles, ne les classent pas pour autant parmi les plus démunis, sachant que, dans la majorité des cas d'exclusion, il y a cumul de handicaps.

C'est au niveau local, et en particulier dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, que le type de populations concernées pourra être précisé, étant souligné que les personnes à très faibles ressources devront, dans tous les cas, être considérées comme prioritaires.

En Meurthe-et-Moselle, l'examen de la recevabilité de la demande de rachat est du ressort du Fonds d'aide pour les Accédants en Difficulté (FDAP).

Cette structure a été choisie pour garantir une égalité de traitement entre tous les dossiers, la présence en son sein de partenaires d'horizons divers permettant un examen de recevabilité le plus équitable possible. Dans le cadre des conditions d'éligibilités induites par le financement de l'opération de rachat (cf. infra), les critères de recevabilité du FDAP de Meurthe-et-Moselle sont les suivants :

- la situation d'endettement de la famille ne permet pas d'envisager d'autres solutions pour conserver son logement ;
- la recherche d'un autre logement apparaît difficile ;
- le maintien de la famille dans son logement apparaît essentiel, compte tenu de la situation professionnelle du chef de famille (lieu de travail ou perspectives d'emplois à proximité du domicile...), de l'intérêt des enfants et de biens d'autres facteurs psychologiques.

b) Le montage de l'opération

Il n'existe pas, dans les textes, de cadre expressément prévu pour monter l'opération.

La circulaire du 28 octobre 1991 prévoit néanmoins que les services de l'Etat dans le département doivent assurer la concertation entre l'organisme prêt à acquérir le logement et les prêteurs, afin de rechercher les conditions de faisabilité du projet d'acquisition.

En Meurthe-et-Moselle, c'est l'ADIL qui a été choisie pour coordonner l'ensemble de l'opération, tant du point de vue financier que juridique.

Pour faire ce travail, l'ADIL a conclu un contrat de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale.

c) Le choix de l'organisme repreneur

D'un simple point de vue juridique, peuvent bénéficier de prêts à taux préférentiels pour racheter des logements d'accédants en difficulté, en maintenant leurs occupants dans les lieux, les organismes d'HLM habilités à louer des logements ou pratiquant la vente à terme avec transfert différé de propriété, les SEM, et, dans certains cas, les collectivités territoriales et les associations agréées par le Préfet (art. R 331-14 du CCH).

En Meurthe-et-Moselle, seuls les organismes d'HLM pratiquent des opérations de rachat. Cela peut s'expliquer par leur plus grande capacité, non seulement financière, mais également gestionnaire, à porter de telles opérations sur une longue période.

En opportunité, le choix de l'organisme ne peut se faire qu'en fonction de la capacité financière et de la motivation sociale de l'organisme à réaliser de telles opérations.

La localisation du logement peut être également un élément important pour emporter l'accord de l'organisme : afin de faciliter la gestion future du logement, il est préférable que celui-ci soit situé dans la compétence territoriale habituelle de l'organisme.

En tout état de cause, les logements situés dans des immeubles collectifs posent des difficultés spécifiques compte tenu de la gestion collective de la copropriété.

En Meurthe-et-Moselle, pour des facilités de gestion, les opérateurs sociaux ne souhaitent pas participer aux assemblées générales de copropriété, dont ils sont membres de droit en tant que titulaires du droit de propriété sur le logement qu'ils ont acquis.

Le syndic adresse les convocations à l'organisme acheteur, membre de l'assemblée générale. Celui-ci s'engage à la transmettre au locataire, à qui il donne mandat pour le représenter. Cette possibilité est prévue par l'art. 22-3 de la loi de 1965 « Tout copropriétaire peut déléguer son droit de vote, à un mandataire, que ce dernier soit ou non-membre du syndicat ».

Le mandat doit être écrit, sans aucune forme particulière, sous seing privé possible.

L'organisme a deux possibilités :

- Il peut donner un mandat général et permanent au locataire pour administrer le bien. Dans ce cas, il laisse à son mandataire le soin de voter comme il le juge utile. Toutefois, en pratique, certains syndics sont réticents face aux mandats permanents, car un mandat est toujours révocable (art. 2003 et 2004 du Code Civil). Aussi, semble-t-il préférable que l'organisme HLM renouvelle son mandat à chaque nouvelle convocation du syndic ;*
- Lors de l'achat d'un logement en copropriété, la superficie du logement doit obligatoirement figurer dans la promesse de vente et dans l'acte authentique. C'est l'organisme HLM qui prend en charge cette obligation.*

d) La fixation du prix de rachat

Aux termes de la circulaire "RAPAPLA" du 28 octobre 1991, les éléments de fixation du prix sont clairement définis.

La détermination du prix de vente du logement doit, en effet, « concilier au mieux les divers impératifs que sont la valeur vénale du logement, l'équilibre de l'opération, et le niveau de

loyer fixé dans la limite du plafond imposé, compatible avec la capacité financière du futur locataire.

En cas de contestation, une estimation doit être réalisée par le Service des Domaines.

Dans la circulaire du 30 mars 1990, il est précisé que « c'est essentiellement en fonction des ressources et des caractéristiques des futurs locataires que les opérations devront être décidées, conçues et les plans de financement, établis ».

En Meurthe-et-Moselle, la fixation du prix se fait par étapes et par ajustements successifs :

- *une estimation est demandée à l'administration des Domaines ;*
- *le calcul de la surface utile et du loyer plafond (100 % en RAPAPLA et 80 % en PLATS) + éventuellement le loyer des annexes ;*
- *la détermination du loyer « supportable » par le futur locataire : capacité financière, endettement, évolution de l'APL locative... Le loyer appliqué peut ainsi être inférieur au loyer plafond ;*
- *l'organisme HLM détermine le prix du rachat en fonction de la « recette prévisible » et de l'équilibre du compte d'exploitation pour chaque opération ; cet équilibre est réexaminé annuellement.*

Les dépenses comprennent :

- *les intérêts des emprunts,*
- *l'assurance décès 3,3 %/an/tête,*
- *les frais de gestion (3.500 F/an),*
- *la TFPB,*
- *un pourcentage prévisionnel d'évolution du loyer (1 % pendant les 10 premières années),*
- *la provision pour G.R (0,6 %) n'est pas toujours mentionnée puisque les gros travaux demeurent à la charge du locataire.*

Le prix de rachat est réajusté au montant de l'estimation des Domaines lorsque celle-ci est inférieure.

Pour déterminer le montant du prêt à contracter, l'organisme déduit du prix envisagé :

- la subvention de l'Etat pour les opérations réalisées en PLATS ou PLA d'Intégration (98),
- la subvention du Conseil Général pour les opérations en RAPAPLA (forfaitaire : 50.000F),
- les fonds propres éventuels,
- le montant du prêt 1 %. L'injection de 1 % n'est pas fréquente en Meurthe-et-Moselle car l'organisme collecteur ne prête que sur une durée de 15 ans. L'apport du 1 % n'est pourtant pas à négliger dans les opérations en RAPAPLA pour lesquelles le montant du prêt est limité.

e) Le financement de l'opération de rachat

Selon le type de prêt principal dont a bénéficié l'accédant et la date à laquelle il a été souscrit, deux procédures financières sont possibles :

- pour certaines personnes ayant financé leur opération grâce à un PAP souscrit entre le 1^{er} janvier 1981 et le 31 janvier 1985, la procédure applicable sera celle prévue par la circulaire du 28 octobre 1991 ;
- pour tous les autres cas, ce sera une procédure fondée essentiellement sur un PLA Loyer Minoré et plus encore le PLA d'Intégration, car il permet de réaliser plus facilement le montage financier grâce au taux de subvention majoré (la plupart des opérations se font actuellement sur cette base).

A priori pour toutes les personnes qui remplissent les conditions pour bénéficier de la procédure RAPAPLA, celle-ci est exclusive de toute autre.

Néanmoins, dans certains cas, notamment lorsque le PAP initial était d'un montant faible et corrélativement les prêts complémentaires importants, il peut être plus intéressant d'utiliser la procédure PLA Loyer Minoré ou PLA d'intégration pour réussir le montage financier.

Dans ces cas, des dérogations motivées peuvent être accordées par la préfecture.

	PROCEDURE RAPAPLA	PROCEDURE PLA LOYER MINORE OU PLA D'INTEGRATION
ACCEDANTS BENEFICIAIRES	<ul style="list-style-type: none"> - accédants ayant souscrit un prêt PAP entre le 1.1.81 et le 31.1.85 - revenus disponibles < à certains plafonds calcul du revenu disponible = revenus actuels - impôts - charges immobilières nettes - couples, avec ou sans personne à charge ; personnes seules demeurant avec des 	<ul style="list-style-type: none"> - tous les accédants qui ne peuvent bénéficier d'une procédure RAPAPLA - personnes défavorisées - ressources inférieures à 60 % des plafonds PLA (dérogation possible si dépassement des plafonds) ressources N-2 prises en compte

	mineurs, des personnes âgées ou handicapées	
ORGANISMES PRETEURS	- organismes HLM habilités à louer des logements, SEM, organismes HLM pratiquant la vente à terme	- organisme HLM, SEM, collectivités locales, associations agréées
PROCEDURE	- avis SDAPL obligatoire	
FINANCEMENT	<ul style="list-style-type: none"> - prêt principal : RAPAPLA . taux : 4,80 % . durée : 25 ou 30 ans . montant : 95 % du PAP initial . progressivité : 1 % an au maximum subvention du Conseil Général	<ul style="list-style-type: none"> - prêt principal : PLATS . taux : 4,30 % . durée : 32 ans maximum . montant : 95 % du prix de référence . progressivité : 1 % an au maximum subvention de l'Etat
	<ul style="list-style-type: none"> - financement complémentaire - prêt 1 % dans le cadre de la convention 1 % du 14.7.97 - fonds propres de l'organisme 	
FISCALITE	<ul style="list-style-type: none"> - exonération des droits d'enregistrement décidée par le Conseil Général (art. 1594 H du CGI) salaire du conservateur : réduit à 50 % (art. 882 CGI)	<ul style="list-style-type: none"> - pas d'exonération des droits d'enregistrements possible actuellement
	<ul style="list-style-type: none"> - TFPB : exonération de la part départementale possible (art. 1387 A du CGI) - TVA : si exonération lors de l'achat, celle-ci n'est pas remise en cause lors du rachat sous certaines conditions (Instruction DGI du 6.2.96) 	

Quel que soit le montage financier, la Caisse des Dépôts demande la garantie de la collectivité locale où est situé le logement ; dans certains cas, elle est difficile à obtenir.

Une lettre du Conseil Général de Meurthe-et-Moselle, a d'ailleurs été envoyée aux communes pour les inciter à donner cette garantie sans difficulté. Cette garantie peut ne pas être prise en compte dans le ratio d'endettement de la commune. A défaut, le Conseil Général peut donner sa garantie. En cas d'échec les organismes refusent de recourir à la garantie de la CGLS, car ce serait faire l'opération contre la volonté de la collectivité locale.

f) Le cadre juridique de l'opération

Le rachat s'opère d'une manière très classique par un acte de vente devant notaire, sans qu'il y ait d'avant-contrat, compte tenu du caractère spécifique de la vente.

Le coût des frais d'actes est payé par l'organisme.

Pour réaliser l'acte de vente, la mainlevée de toutes les hypothèques doit être obtenue. Cela ne va pas sans poser de problème en pratique.

Ce blocage peut néanmoins être levé, car il est de l'intérêt bien compris de tous les créanciers que le logement soit vendu à l'amiable, d'autant plus que l'autorisation de mainlevée ne les prive pas d'un droit personnel de recouvrement sur le débiteur par la suite.

L'alternative qui réside dans la vente sur saisie immobilière leur est encore moins favorable, puisque la purge des hypothèques, dans ce cas, est automatique et que le prix de l'adjudication a toutes les chances d'être moins élevé.

g) La situation juridique de l'occupant après le rachat

Après le rachat de sa maison, l'accédant devient locataire de l'organisme propriétaire avec un contrat de location soumis aux règles du droit commun de la location.

En Meurthe-et-Moselle, seuls les organismes HLM ont participé à des rachats, les locataires bénéficient donc de la réglementation HLM en matière de contrat de location et disposent d'un contrat à durée indéterminée.

Dans le cas des SEM, des collectivités locales et des associations agréées, la réglementation applicable serait la loi du 6 juillet 1989.

La durée minimale des baux serait de six ans, dans l'hypothèse où la location serait assortie d'une promesse de vente au profit du locataire, la durée effective du contrat de location devrait être adaptée aux possibilités de levée d'option de la promesse.

h) Le montant du loyer

Le prix du loyer est égal au maximum au calcul résultant de la surface utile multipliée par 100 % (financement « RAPAPLA ») ou 80 % (financement « PLATS ») du prix du m² + loyers des annexes.

Zone géographique	1	1 bis	2	3
Prix du m ² de surface utile par mois	34,60 F	32,55 F	28,50 F	26,45 F

i) Le montant de l'APL

Dans tous les cas, le locataire bénéficie de l'APL locative qui est la plus solvabilisatrice.

j) Le sort des arriérés

En général, les débiteurs, dès la constitution de l'impayé, ont vu leur APL suspendue. Au jour du rachat du logement, un rappel d'APL est effectué : cette somme vient en déduction de leurs dettes immobilières restantes.

Une levée de la prescription biennale peut être accordée par la SDAPL si nécessaire.

En Meurthe-et-Moselle, le paiement des arriérés qui subsistent, fait l'objet d'un traitement particulier, afin que ceux-ci soient intégralement remboursés aux créanciers, car dans les négociations qui précèdent l'acte de vente, l'acceptation de la solution proposée passe souvent par l'assurance qui leur est donnée de récupérer au moins les dettes antérieures. Pour cela, le FDAP est sollicité et consent, dans de nombreux cas, des prêts sans intérêt ou des secours. Les associations caritatives sont également sollicitées.

En tout état de cause, pour assurer le paiement des loyers et donner de véritables chances à la famille de redresser sa situation, la somme du loyer (diminuée de l'APL) et du montant de l'apurement doit être inférieure ou égale à 25 % de ses ressources hors prestations familiales. Cette norme de 25 % est obligatoire dans le cadre d'une opération RAPAPLA, elle n'est pas déterminée dans une opération PLA Loyer Minoré ou PLA d'Intégration, mais elle demeure une limite raisonnable.

Par ailleurs, en ce qui concerne le montant des prêts restant dus après la vente, il peut être réduit par la commission de surendettement des particuliers dans les conditions prévues par l'article L. 331-7 du code de la Consommation.

2. Phase II : Aménager un retour vers la propriété

La principale originalité de l'expérience de Meurthe-et-Moselle réside dans la possibilité qui est offerte aux accédants défaillants de redevenir à terme propriétaires de leur logement.

En prenant en compte la dimension affective attachée à la propriété des logements et en redonnant l'espoir aux locataires de posséder leur maison, les organismes disposent d'une forte incitation à une occupation paisible du logement durant la phase locative.

Il faut noter que les organismes eux-mêmes, peu soucieux d'acquérir un patrimoine dispersé et parfois dévalorisé, préfèrent considérer l'opération comme un portage provisoire.

a) Le cadre juridique

Pour permettre le passage du statut de locataire à celui de propriétaire, différentes hypothèses ont été envisagées.

Parmi les cadres juridiques possibles, celui de la vente des logements HLM a été retenu.

Ce contrat s'adapterait assez bien néanmoins, puisqu'il s'apparente à une promesse unilatérale de vente, à laquelle s'associerait un droit de jouissance du logement à titre préalable, avec paiement, en contrepartie, d'une redevance. Mais, au-delà de la formule juridique intéressante se pose inévitablement le problème du montage financier. Or, l'APL accession, nécessaire pour solvabiliser le locataire-accédant, n'est octroyée, en fonction du décret du 21 décembre 1984, qu'un prêt à 0 % ou un PC finance l'opération. En réalité, la combinaison nécessaire de la phase 1 de rachat du logement par un organisme avec la phase 2 de rétrocession de la propriété rend actuellement nécessaire le passage par une phase purement locative, pour équilibrer l'ensemble des deux opérations.

Cadre spécifique de la vente de logements locatifs HLM

En Meurthe-et-Moselle, seuls les organismes HLM effectuent des opérations de rachat.

Le problème de la revente s'est donc inévitablement posé et n'a pu être résolu que dans le cadre prévu par les articles L. 443-7 à L. 443-15-5 du Code de la Construction.

Concrètement, la vente ne pourra se réaliser que dix ans après le rachat du logement par l'organisme d'HLM.

Ce droit est acquis par la signature d'une promesse unilatérale de vente conclue devant notaire, aux termes de laquelle l'organisme s'engage à revendre, au-delà d'une durée de dix ans, le logement au locataire qui prend acte de cette promesse. La durée de la validité de l'offre est limitée par la date à laquelle prennent fin les remboursements d'emprunts ayant servi à financer l'opération de rachat.

En général, la levée de l'option pourra donc s'effectuer entre dix et trente-deux ans après le rachat.

La promesse de vente est signée parallèlement au contrat de bail, après sa prise d'effet, afin que l'occupant ait bien la qualité de locataire et que soit respectée la législation sur la vente des logements HLM.

b) Le prix de la vente

En Meurthe-et-Moselle, le prix de la revente, déterminé dans la promesse, est égal au montant du capital restant dû au moment de la levée de l'option, auquel s'ajoute, le cas échéant, d'éventuels intérêts compensatoires et les fonds propres apportés par l'organisme au départ pour boucler l'opération de rachat initiale.

Si la levée d'option intervient alors que le capital est totalement remboursé, la cession sera faite au franc symbolique.

Ce mode de fixation du prix, très avantageux pour l'accédant, peut poser des difficultés :

- La première réside dans le fait que l'article L. 443-12 du CCH interdit à un organisme HLM de vendre son patrimoine à un particulier à un prix inférieur à l'évaluation faite par le Service des Domaines. A titre exceptionnel, cependant, le Préfet peut déroger à cette règle. Le Préfet de Meurthe-et-Moselle, sollicité pour donner son avis sur cette question, a d'abord répondu, sans pouvoir s'engager pour l'avenir, que des dérogations étaient en effet possibles, mais « qu'elles ne seraient accordées que si elles restent financièrement neutres pour l'organisme HLM, ce qui, a priori devrait toujours être le cas dans la mesure où les différents crédits contractés pour apurer les comptes auront été remboursés. Bien évidemment, il ne pourra s'agir que de décisions prises au cas par cas et non de dérogation collective ».

Les services fiscaux du département, consultés pour donner leur avis, rappellent la circulaire n° 87-81 du 1^{er} octobre 1987 qui invite le représentant de l'Etat à accorder les dérogations demandées, dans les cas où elles ne recourent pas un avantage individuel et où la vente conserve un intérêt économique pour l'organisme : « la dérogation ne serait susceptible d'être accordée que dans la mesure où le rachat par l'organisme d'HLM, l'apurement des différents crédits et le retour à la propriété pour le résident ne procurent aucun avantage individuel à ce dernier ».

Mais, au-delà de cet accord de principe, il paraît indispensable que l'accord du Préfet soit donné au moment de la promesse. A défaut, le prix serait indéterminable et l'engagement de vendre de l'organisme serait entaché d'un tel aléa que la validité de la promesse serait compromise.

- L'autre difficulté qui peut être soulevée, a trait, dans le cadre d'un financement PLA I, à la subvention de 20 % qui est octroyée par l'Etat ou le Conseil Général. Devra-t-elle être remboursée au moment de la revente ?

Il semble que l'on peut répondre par la négative, car cette obligation de reversement des aides financières consenties par l'Etat, n'est expressément prévue par l'article L. 443-13 du CCH que, lorsqu'il s'agit de vendre des logements vacants à des personnes extérieures à l'organisme.

Du point de vue fiscal, le processus est également avantageux puisque, sur décision du Conseil Général, sont exonérées de droit départemental d'enregistrement, ainsi que des taxes additionnelles, les cessions de logements à leurs locataires HLM.

Aucune modalité spécifique de financement de ce nouveau rachat ne peut, bien évidemment, être prévue à l'avance. Si une telle situation se présentait actuellement, le financement principal serait, sans doute, un prêt conventionné classique ou un PAS.

c) Des conditions suspensives particulières

Certains organismes HLM, qui souhaitent réaliser une opération « blanche », en rétrocédant le plus vite possible la maison à l'accédant, ne veulent pas, par ailleurs, aggraver leurs soucis et leurs coûts de gestion en assumant l'entretien et les réparations de ce logement.

Il s'agit, en général, d'une condition sine qua non de l'ensemble du montage, sans laquelle il n'y aurait peut être pas de rachat du logement par l'organisme.

En conséquence, la promesse de vente est soumise à la condition suspensive que le bénéficiaire de la promesse prenne à sa charge tous les travaux nécessaires pendant la phase locative. A défaut de remplir cette condition, la promesse serait résolue de plein droit et seul subsisterait le contrat de location.

Une telle clause n'est pas sans poser quelques problèmes juridiques au regard des règles d'ordre public qui régissent les rapports locataires-bailleurs et qui définissent précisément les obligations du bailleur en matière de réparations autres que locatives et de gros travaux.

L'analyse des deux situations juridiques permet néanmoins de penser qu'il n'y a rien d'illégal dans ces obligations mises à la charge de l'occupant.

Pour cela, il convient d'analyser les contrats, le bail et la promesse de vente, comme deux contrats distincts. Le locataire pourra toujours refuser d'effectuer des réparations et des travaux que la loi met à la charge du propriétaire, il pourra même demander à celui-ci de les faire et saisir le tribunal, si nécessaire. Une telle situation n'aurait d'effet que sur la promesse de vente qui serait résiliée de plein droit pour non-réalisation de la condition suspensive. L'occupant demeurerait locataire, sans qu'il puisse, à ce titre, subir de sanction du fait de ne pas avoir réalisé des travaux qui n'étaient pas à sa charge en sa seule qualité de locataire.

En revanche, le bénéficiaire de la promesse perdrat toute chance de devenir à nouveau propriétaire de son logement.

Une difficulté subsiste dans le fait que, dans ces opérations de rachat, le calcul du loyer prend en compte le fait que le locataire conserve à sa charge tous les travaux et n'inclue pas en conséquence une part de provision pour travaux.

Une variante peut également exister, elle consiste à laisser dans le bail certains travaux à la charge du locataire, dans les conditions prévues par l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989.

Dans ce cas, les parties pourraient convenir par une clause expresse des travaux que le locataire exécuterait ou ferait exécuter et des modalités de leur imputation sur le loyer ; cette clause prévoirait la durée de cette imputation et, en cas de départ anticipé du locataire, les modalités de son dédommagement sur justification des dépenses effectuées ; une telle clause ne pourrait concerner que des logements répondant aux normes minimales de confort et d'habitabilité.

La formule de rachat HLM, surtout pratiquée comme en Meurthe et Moselle, permet incontestablement d'apporter une solution à des cas très difficiles. Cependant, il est impossible d'en faire un filet de sécurité systématique, prévu dès l'origine de l'opération, car ce serait exonérer le prêteur et l'emprunteur des conséquences de leurs décisions ; or la maîtrise des risques commence avec leur appréciation.

C. LE « MORTGAGE RESCUE¹⁰ » EN GRANDE-BRETAGNE

Le principal filet de sécurité offert aux accédants en Grande-Bretagne, la « State Insurance Mortgage Insurance » prenait en charge, jusqu'en 1995, les intérêts des emprunts pour les ménages bénéficiant de « l'Income Support ». Ne bénéficiant de « l'Income Support » que les accédants travaillant moins de 16 heures par semaine.

Or nombre d'accédants ne pouvaient faire face à leurs charges de remboursement, sans pour autant être au chômage ; ils ne bénéficiaient donc pas de « l'Income Support ».

Cette situation contraste avec celle des locataires qui peuvent bénéficier des aides « housing benefits » en fonction de leur revenu, mais indépendamment de leur situation professionnelle.

Or une majorité des accédants en difficulté n'est pas pour autant au chômage et se voit exclue du dispositif d'aide.

En décembre 1991, la mise en place du « mortgage rescue » (sauvetage du prêt) visait à les aider, en changeant leur statut : d'accédants, ils devenaient locataires ou « part owners », c'est-à-dire propriétaires partiels dans le cadre du « shared ownership » et pouvaient ainsi bénéficier des aides au logement locatif, les « housing benefits ».

10 Source : Janet FORD, Elaine KEMPSON : « Bridging the gap ? Safety net for mortgage borrowers » (Center For Housing Policy 1997)

Nick DUDMAN, Derek JOSEPH, Sarah ROWE : « Housing association involvement in mortgage rescue » (The Housing Corporation 1995)

Les prévisions étaient très larges, puisque le gouvernement tablait sur 20.000 opérations et que les principaux prêteurs avaient prévu de garantir 750 millions de £.

Trois schémas prévalaient :

- le rachat par une « Housing Association » à l'aide d'un prêt accordé par une « Building Society »
- le rachat direct par le prêteur, total, ou partiel dans le cas du « shared ownership », la «Housing Association » intervenant souvent pour la gestion ;
- le rachat direct par le prêteur au travers d'une coopérative, la gestion étant là aussi assurée par la «Housing Association ».

En décembre 1993, on dénombrait moins de 700 opérations et seuls 8 % des prêteurs avaient accepté de mettre en oeuvre ce dispositif.

De 1991 à 1995, moins de 2.000 ménages ont été concernés, alors que le nombre des saisies passaient de 75.500 en 1991 à moins de 50.000 en 1994.

Le Professeur Janet FORD du « Centre for Housing Policy » de l'Université de York explique, ainsi, cet échec relatif :

- Les accédants étaient réticents devant la perspective de redevenir locataires, sauf les plus endettés, mais ces derniers devaient d'abord faire face à des arriérés de paiements pour l'eau, le gaz, l'électricité et les taxes locales. Il faut noter que les réticences étaient légèrement plus faibles chez ceux qui, dans le cadre du « right to buy », étaient devenus propriétaires de leur logement social : sans changer de logement, ils avaient la possibilité de revenir à leur situation antérieure. En outre, l'absence d'un système de conseil indépendant, rendait difficile l'éclairage de la décision du particulier.
- Pour les « Housing Associations » l'opération s'avérait très complexe et se heurtait à des problèmes d'expertise et de garantie : l'emprunt devait être gagé sur la valeur totale du logement supposé vide, estimée par un expert indépendant, alors que le futur locataire occupait déjà le logement.
- Les prêteurs étaient majoritairement réticents ; l'avantage majeur du système aux yeux de certains aura été de permettre la reprise des contacts et la négociation avec les débiteurs à l'occasion de l'étude des projets plus que la concrétisation des opérations.

- Les assureurs, qui garantissent la part de l'emprunt non couverte par l'hypothèque, ne souhaitaient pas intervenir dans ces procédures.

Pourtant, le rapport établi pour « The Housing Corporation » jugeait, en 1995, qu'il y avait peu de chances que le nombre de saisies diminue de façon notable et estimait que deux voies étaient ouvertes pour aider les accédants en difficulté et prévenir les saisies :

- Créer une aide personnelle à l'acquisition (« mortgage benefit ») pour amortir l'effet des baisses de revenu ;
- Créer un Fonds de Garantie Mutuel destiné à couvrir les risques des emprunteurs qui ne peuvent, du fait de leur situation professionnelle, avoir accès au crédit, notamment par refus d'intervention des assurances crédit qui viennent compléter la garantie hypothécaire. Ce fonds mutuel, alimenté par une prime sur les prêts, apporterait une garantie de perte finale aux établissements prêteurs, comme le fait le FGAS en France et regrouperait l'ensemble des assurances, notamment perte d'emploi, destinées à sécuriser l'emprunteur. Dans certains cas, il pourrait intervenir en rachat partiel ou total.



le ministre de l'Équipement, des Transports,
du Logement, du Tourisme et de la Mer

07 JAN. 2003

référence :



Monsieur le Directeur,

Le Gouvernement souhaite développer l'accession sociale à la propriété. Pour ce faire, à côté du mode classique d'accession, il paraît nécessaire de promouvoir des formules nouvelles permettant à des ménages modestes d'accéder à la propriété, notamment en zones tendues où les mécanismes de droit commun montrent leurs limites.

C'est pourquoi je vous confie, conjointement avec M. AILLERAY, membre du CGPC, une mission dont l'objet est de recenser et d'analyser les différents dispositifs ou expériences, notamment en matière de location-accession dans le cadre du contrat institué par la loi du 12 juin 1984, et de proposer les améliorations de nature juridique et financières pouvant être apportées à ces dispositifs pour permettre leur développement.

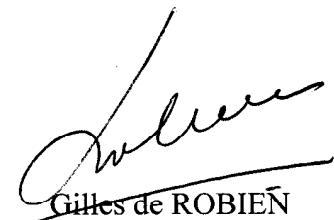
Vous examinerez également les dispositifs existants dans les pays étrangers comparables et qui pourraient être transposables en France, dans des conditions que vous préciserez.

Dans vos propositions, vous serez attentifs à ce que l'objectif d'élargir le nombre d'accédants modestes, s'accompagne de la recherche d'une sécurité optimale, tant juridique que financière, notamment par la bonne lisibilité des engagements pour les bénéficiaires et par des mécanismes de sécurisation adaptés.

Pour mener à bien votre mission, vous vous attacherez à rencontrer des porteurs de projets ou d'expériences nouvelles, notamment parmi les opérateurs HLM ou privés et les collectivités locales. Vous examinerez avec eux les mesures de toutes natures leur permettant de développer une offre nouvelle répondant aux objectifs précités.

Je souhaite disposer de vos conclusions pour la fin du 1^{er} trimestre 2003.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Gilles de ROBIEN

Monsieur Bernard VORMS
Directeur de l'ANIL
2 boulevard Saint Martin
75010 PARIS

LISTE DES AUDITIONS

ELUS

M. Pierre MEHAIGNERIE, député maire de Vitré, président de la Commission des finances à l'Assemblée Nationale

M. Jean-Yves MANO, adjoint au maire chargé du logement de Paris

M. Jean-Luc LAURENT, vice-président chargé du logement, de l'habitat et des actions foncières au Conseil régional d'Ile-de-France (entretien téléphonique)

PARTENAIRES SOCIAUX

FFB

M. Bernard COLOOS, président de la SAS Foncière Gestion

CFDT

M. Jean-Luc BERHO, secrétaire confédéral

CFTC

M. Jean DE MATHAN, responsable du 1 % logement

FO

Bernard LOTH, adjoint au secrétaire confédéral

FEDERATIONS PROFESSIONNELLES

Union Sociale pour l'Habitat

M. Paul-Louis MARTY, délégué général

M. Claude TAFFIN, directeur de la mission économique et financière

M. Michel AMZALLAG, conseiller technique

M. Laurent GHEKIERE, directeur des études de l'Observatoire européen du logement social

Mme Claude GOUGUENHEIM-GALLOY, conseiller juridique

Fédération Nationale des Coopératives HLM

M. Jean-Louis DUMONT, président

Mme Michèle ATTAR, membre du Conseil économique et social

M. Jean-Michel VERCOLLIER, directeur

Fédération Nationale des SA d'HLM

M. Jacques BERKE, président

Fédération Nationale des Offices et OPAC d'HLM

M. Jean-Pierre CAROFF, président

Fédération des SEM

M. Eric LEDOUX, responsable du département « immobilier »

Union d'Economie Sociale pour le Logement

M. Bertrand GOUJON, directeur général

M. Joël MORVAN, directeur

Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs

M. Marc PIGEON, président

M. Henri GUILLEMACHER, ancien président

Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelles

M. Christian LOUIS-VICTOR, président

Commission « Financement », présidée par M. Damien DUCOULOMBIER.

M. Dominique DUPERRET, délégué général

ETABLISSEMENTS DE CREDIT

Caisse des Dépôts et Consignations

M. Dominique FIGEAT, directeur du renouvellement urbain

Mme Isabelle ENJALBERT, directeur des prêts habitat à la direction des fonds d'épargne

Dexia

Mme Monique PELICIER, directeur de l'habitat et de l'aménagement

Mme Catherine MAZARS, directeur-adjoint chargée du développement commercial

Crédit Immobilier de France

M. Claude SADOUN, président

M. Jean-Marie GAMBRELLE

Crédit Foncier de France

M. François LEMASSON, président du Conseil d'administration

Mme Nicole CHAVRIER, responsable « Habitat Réglementé »

Confédération Nationale du Crédit Mutuel

Mme Marie-Christine CAFFET, directrice du département de l'offre

Mme Anne LUSTIG-NAMBLARD, adjointe à la direction du département de l'offre

M. Guy LERE, directeur des prêts aux particuliers

GIE Groupe ACMIL

M. Jacques DECKER, secrétaire général

M. Gérard FOUCRAS, directeur de la prévoyance

ADMINISTRATIONS

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

M. Martin AJDARI, chef du bureau « financement du logement et des collectivités » à la direction du Trésor

M. Gérard ARFINENGO, adjoint au chef du bureau B3, direction du Trésor

Mme Annie BRIANT, bureau B3, direction du Trésor

Mme Anne DUCLOS-GRISIER, administrateur civil à la Direction du Budget

Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

M. Manuel LECONTE, sous-directeur du droit de l'habitat
Mme Pierrette BILLARD, chef du bureau du droit immobilier et du contentieux de l'habitat
M. Pierre-Denis COUX, sous-directeur du financement et du budget
M. Frédéric NOBLE, chef du bureau des études financières
M. Etienne DRAGIN, adjoint au chef de bureau des études financières

EXPERTS ET OPERATEURS

Maître Patrick WALLUT, notaire

Eulia

M. Gilbert EMONT, directeur du pôle immobilier

Crédit immobilier du Val de Garonne

Mme Muriel BOULMIER, présidente (entretien téléphonique)

PERL SA / Pierre – Epargne – Retraite - Logement

M. Vincent LAURIER

Domofrance

M. Jean-Luc HOGUET, directeur général
M. P.M de LAVERGNE-DELAGE, directeur Habitat-Accession

Groupe Georges V / Nexit

M. Bertrand AVRIL, directeur des relations extérieures
Mme Anne MOLLET

Locachat

M. RACINET, ingénieur-conseil

Immobilière des Chemins de Fer

M. Pierre ALMANZOR, responsable marketing et services à la direction à l'immobilier

Clairsiennne

M. Philippe DEJEAN, directeur général

CAPRI Résidences

M. Patrice VELUT, vice-président

Société Coopérative de Production d'HLM « Rhône-Saône Habitat »

M. Benoît TRACOL, directeur (entretien téléphonique)

Les Mayeurs SA

M. Jacques MULLIEZ, directeur

CIL Lyon

M. Claude JOUSSERANDOT, directeur général

PLURALIS

Mme Catherine PERENET, directeur général (entretien téléphonique)