

# **DES FORMULES INNOVANTES POUR ENCOURAGER L'ACCESSION SOCIALE**

**RAPPORT ETABLI 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

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>2</b>
<b>I. INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>II. PROPRIETAIRES ET ACCEDANTS : LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCESSION SOCIALE</b> .....	<b>6</b>
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
<b>III. L'ACCESSION PROGRESSIVE ET L'ACCESSION PARTIELLE</b> .....	<b>12</b>
<b>IV. UN ACCORD GENERAL POUR ENCOURAGER L'ACCESSION</b> .....	<b>15</b>
<b>V. DES EXPERIENCES DIVERSES AUX RESULTATS TRES LIMITES</b> .....	<b>16</b>
A.    LE SUCCES DU PTZ .....	16
B.    DES BLOCAGES JURIDIQUES ? .....	17
C.    LA PRUDENCE DES OPERATEURS ? .....	17
D.    LA CONTRAINTE ECONOMIQUE .....	18
<b>VI. LES PROPOSITIONS</b> .....	<b>20</b>
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 : ACCESSION A LA PROPRIETE ET RETRAITE .....	30
H.    PERMETTRE AUX COLLECTIVITES LOCALES DE « DOPER » LE PTZ.....	32
I.    AMELIORER LES DISPOSITIFS ACTUELS DE SECURISATION .....	32
<b>VII. CONCLUSION</b> .....	<b>34</b>
<b>VIII. ACCESSION PROGRESSIVE, PARTIELLE OU REVERSIBLE ; LES EXPERIENCES FRANÇAISES ET ETRANGERES</b> .....	<b>35</b>
<b>IX. ANNEXES</b> .....	<b>35</b>

## **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'accès social 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 demande<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 prêtreur 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 prêtreur, 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
<b>FRANCE (1996)</b>	<b>54</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>8</b>
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'accès 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, sécurisé<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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 80<sup>3</sup> 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-

---

<sup>3</sup> 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.

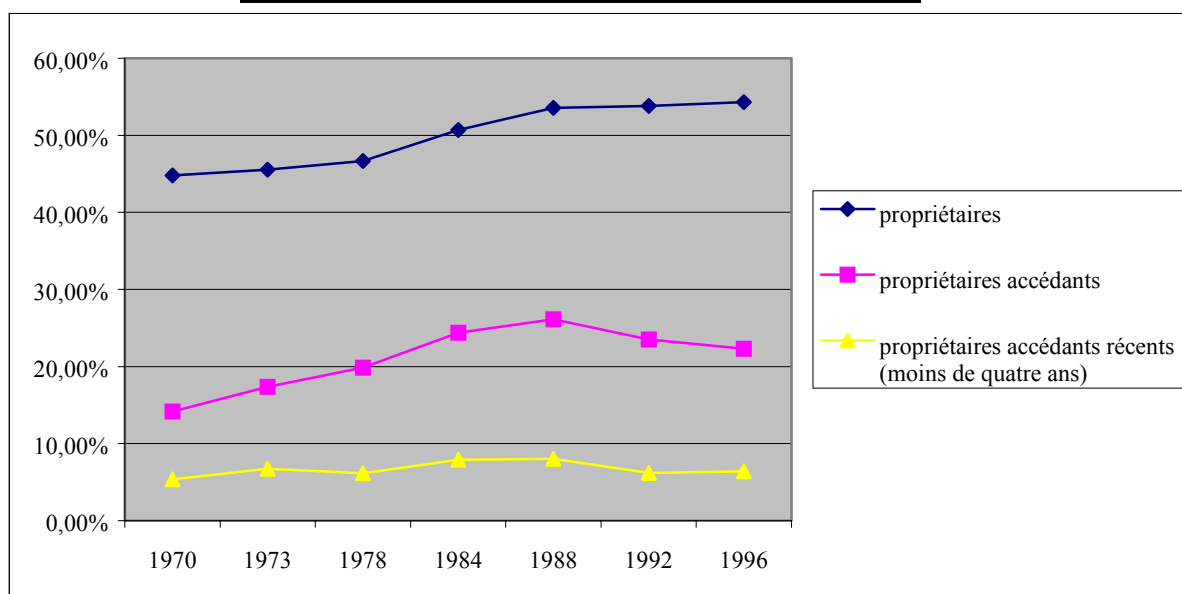
Un autre élément doit être pris en compte qui tient au niveau de risque jugé acceptable par la société, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des prêteurs ou des emprunteurs : force est de constater, sans pour autant le déplorer, qu'il est en France assez réduit. Ce n'est pas tant le coût des sinistres 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 »<sup>4</sup> 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.

---

<sup>4</sup> 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 bénéficiaire 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 démembrement 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 déroutent 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 social<sup>5</sup>. 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.

---

<sup>5</sup> 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 évolutif 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'acquiescer 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 LIMITEES

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-accession<sup>6</sup>.... 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

---

<sup>6</sup> 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 aux 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 gèreraient.

#### **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 DIVERSIFIÉE**

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'accèsion avec le souci d'éviter les recoupements. 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* »<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> 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 circuit<sup>8</sup> 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 contraint 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

---

<sup>8</sup> 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 équivaldrait 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'accession, libérant par là-même un certain nombre de logements HLM jusque-là occupés par les futurs accédants<sup>9</sup>.

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 foncier<sup>10</sup>, 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'accession à la propriété des salariés ; ce ne serait qu'un redéploiement partiel des prêts à l'accession 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

---

<sup>9</sup> Cf. Proposition de M. Pierre Méhaignerie en annexe.

<sup>10</sup> 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 »<sup>11</sup>, 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

---

<sup>11</sup> 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 INVERSEE : ACCESSION 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 système<sup>12</sup> 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

---

<sup>12</sup> 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 financeraient 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'une 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'accès social 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.