



MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE

Evaluation du Prêt social de location-accession

Rapport n° 010800-01
établi par

Jean-Louis HELARY et Pascaline TARDIVON

Mars 2017



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	4
Introduction.....	9
1. Le contexte de l’accession sociale.....	11
1.1. L’accession sociale à la propriété est un enjeu essentiel pour la puissance publique.....	12
1.2. Un enjeu fort pour les ménages.....	14
1.3. Les acteurs de l’accession sociale.....	14
1.4. Les critiques faites aux dispositifs d’accession sociale à la propriété.....	19
1.5. Est-il opportun de maintenir une action publique en matière d’accession sociale ? ..	20
2. Le PSLA un produit efficace mais mal connu et inégalement réparti sur le territoire.....	22
2.1. Estimation de la production réelle annuelle de PSLA.....	22
2.1.1. <i>Les étapes du PSLA</i>	23
2.1.2. <i>La base de données GALION et l’info-centre SISAL</i>	24
2.1.3. <i>Les données de la SGA d’HLM</i>	25
2.1.4. <i>Les chiffres des familles d’opérateurs</i>	25
2.1.5. <i>La progression du PSLA</i>	26
2.2. Typologie des logements produits en PSLA.....	26
2.3. Une répartition géographique contrastée.....	29
2.4. Le dispositif de solvabilisation est avantageux pour les acquéreurs.....	33
2.5. Il comporte aussi des atouts pour les opérateurs malgré quelques aléas.....	34
3. Le profil des acquéreurs reflète la sélection effectuée par les opérateurs et des politiques des collectivités en faveur de l’accession.....	37
3.1. Les ménages acquéreurs sont jeunes.....	37
3.2. Le PSLA est utilisé de façon croissante comme un levier des politiques locales de l’habitat.....	39
3.3. L’accès à l’information et l’appréciation de la solvabilité pèsent dès la pré-commercialisation.....	40
3.4. Le PSLA n’est pas le vecteur le plus adapté de la mobilité au sein du parc social..	41
3.5. Le nombre de défaillances est faible et les garanties sont peu mobilisées.....	42
4. La dynamique constatée ne doit pas être enrayée même si des améliorations peuvent être envisagées dans la mise en œuvre du PSLA.....	44
4.1. Rappeler la philosophie de la location-accession en encadrant la durée de la phase locative.....	44
4.2. Revoir les outils de suivi et élaborer un véritable pilotage par le ministère du logement.....	46
4.2.1. <i>L’adaptation de l’appareil statistique</i>	46
2. <i>Adapter le contenu de GALION afin de traiter les données relatives aux agréments définitifs</i>	47

3. Expérimenter le traitement par la SGFGAS des données relatives aux ménages acquéreurs en location-accession figurant dans la base de données du PTZ.....	47
4.2.2. Redonner de l'ambition aux « CUS accession ».....	47
4.2.3. Les règles présidant à l'instruction des dossiers devraient faire l'objet d'une circulaire actualisée et les services gagneraient à inscrire leur action dans une politique d'animation nationale.....	48
4.3. Simplifier les conditions de montage des dossiers.....	49
4.3.1. Faciliter le montage des opérations.....	49
4.3.2. Simplifier la relation entre banques et particuliers.....	50
4.4. Renforcer la connaissance des marchés locaux et développer les échanges entre les acteurs de l'accession.....	51
4.4.1. La connaissance des marchés est indispensable pour éviter les erreurs de programmation.....	51
4.4.2. Le partage des savoir-faire et la coopération entre opérateurs mériteraient d'être développés.....	53
Conclusion.....	54
Annexes.....	55
1. Lettre de mission.....	56
2. Liste des personnes rencontrées.....	58
3. Les phases d'une opération de PSLA.....	63
3.1. La démarche à suivre pour l'opérateur.....	63
3.1.1. La demande d'agrément provisoire.....	63
<i>L'opérateur dépose un dossier de demande d'agrément auprès du service instructeur (collectivité délégataire des aides à la pierre ou DDT). Ce dossier doit comporter les éléments suivants :</i>	63
<i>le projet de convention entre l'Etat et l'opérateur.....</i>	<i>63</i>
<i>Les opérations de PSLA n'ouvrent pas droit à des subventions de l'État. Cette phase de réservation d'agrément ouvre droit au prêt conventionné pour un certain nombre de logements.....</i>	<i>63</i>
3.1.2. La demande d'agrément définitif.....	64
3.2. La démarche à suivre pour le candidat à l'accession.....	64
3.2.1. Le contrat de réservation.....	64
3.2.2. Le contrat de location accession.....	65
3.2.3. L'acte de vente proprement dit.....	66
3.3. Les garanties dont bénéficie le candidat à l'accession à travers un PSLA.....	66
3.3.1. La garantie de relogement avant levée d'option.....	66
3.3.2. La garantie de rachat.....	66
3.3.3. La garantie de relogement après acquisition.....	67
4. Le profil des ménages ayant bénéficié d'un PSLA.....	68
4.1. Le profil social des acquéreurs en PSLA comparé à celui des propriétaires occupants et des locataires HLM.....	68
4.1.1. L'indicateur « de spécialisation ».....	68
4.1.2. Distribution des revenus et comparaison avec les occupants du parc locatif social.....	69

4.2. L'apport personnel des acquéreurs en PSLA.....	70
4.2.1. <i>L'apport personnel des acquéreurs en PSLA dans l'Ain.....</i>	71
4.2.2. <i>L'apport personnel des acquéreurs en PSLA en Haute-Garonne.....</i>	71
4.2.3. <i>L'apport personnel des acquéreurs en PSLA en Ille-et-Vilaine.....</i>	72
4.2.4. <i>L'apport personnel des acquéreurs en PSLA dans le Val-de-Marne.....</i>	72
5. Les données relatives au PSLA dans SISAL.....	73
5.1. Un défi pour la mission du CGEDD : dénombrer les PSLA effectivement réalisés... ..	73
5.2. Les principales étapes d'un projet de PSLA et leur saisie dans GALION.....	73
5.2.1. <i>Le traitement de la demande d'agrément.....</i>	73
5.2.2. <i>Comment expliquer la différence de chiffres entre agréments provisoires et agréments définitifs ?.....</i>	74
5.3. Pertinence et fiabilité des variables saisies dans GALION.....	75
5.3.1. <i>Beaucoup d'informations saisies pour une finalité imprécise et des exploitations rares.....</i>	75
5.3.2. <i>Des données qui ne permettent pas de connaître le profil des bénéficiaires..</i>	76
5.3.3. <i>La difficulté à mesurer l'effectivité du dispositif de location-accession.....</i>	77
5.3.4. <i>Des données qui restent à fiabiliser.....</i>	77
6. Le PSLA dans les départements visités.....	79
7. Glossaire des sigles et acronymes.....	85

Résumé

Les aides publiques destinées à favoriser l'accèsion à la propriété font actuellement l'objet d'un certain nombre d'évaluations et de critiques¹ portant sur leur coût et leur impact sur le territoire.

Parmi les dispositifs de portée nationale destinés à encourager l'accèsion sociale à la propriété, le prêt social de location-accession occupe une place tout à fait marginale, puisque moins de 8000 agréments sont délivrés chaque année, ce qui est à mettre en regard avec les 59 800 prêts à taux zéro (PTZ) délivrés ou les 460 000 accédants bénéficiant d'une aide personnelle au logement en 2015.

De fait, c'est la modestie de ces résultats qui a conduit la Ministre du Logement et de l'Habitat durable à confier une mission au CGEDD en vue d'examiner pourquoi le PSLA, qui dispose d'atouts indéniables (avantages de taux de TVA, exonération de TFPB, cumul possible avec le PTZ depuis 2009) a produit si peu d'effets, alors qu'il existe depuis 15 ans² et de vérifier l'adéquation entre les objectifs sociaux du dispositif de location-accession et le public qui en a bénéficié. En effet la location-accession a été encouragée pour permettre à des ménages qui ont un apport personnel très faible (voire n'en ont pas) de constituer une épargne pendant une phase locative dont la durée maximale a été fixée à 5 ans. Cette phase locative doit permettre au locataire-accédant de vérifier ses capacités à assumer les charges de remboursement et le statut de propriétaire, ainsi que de tester le logement et son environnement. Des garanties sont également attachées à ce prêt : relogement dans le parc social³ si le ménage vient à renoncer à son projet au cours de cette période « probatoire », possible rachat du logement par l'opérateur pendant les 15 années qui suivent l'acquisition définitive, en cas de survenance d'événements dont la liste est énoncée dans les textes d'application.

Le premier constat qui s'impose est celui de l'absence d'homogénéité de la production de PSLA sur le territoire : absent de certaines régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Grand Est), bien présent dans d'autres (Bretagne, Pays-de-la-Loire) et de façon constante.

¹ A la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, ont été réalisés : une enquête de la Cour des Comptes, « Les aides de l'État à l'accèsion à la propriété », daté de novembre 2016 et un rapport d'information sur « l'évaluation des aides à l'accèsion à la propriété » présenté par Mme Linkenheld et M. Piron, députés, remis en février 2017

² Il a été instauré par le décret du 26 mars et en s'appuyant sur les fondements de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière

³ dans le respect des plafonds de ressources

La mission s'est attachée à appréhender le volume effectif de PSLA financés et leur coût pour les finances publiques. Elle s'est heurtée dans cet exercice à une faiblesse des outils de suivi particulièrement préoccupante. En l'état actuel, il s'avère quasiment impossible de dénombrer précisément les PSLA effectivement réalisés et ayant donc bénéficié des avantages fiscaux qui lui sont attachés : la base de données GALION, qui permet de suivre les agréments donnés aux opérations aidées par l'État, indique que depuis 2004, environ 46 000 agréments provisoires ont été délivrés et 16 500 agréments définitifs y ont été enregistrés. Par ailleurs, si les données disponibles sont assez riches sur les caractéristiques techniques et financières des opérations, elles sont en revanche inexistantes sur le déroulement du processus de location-accession et sur les profils des acquéreurs. Pour connaître ceux-ci et mesurer l'atteinte de l'objectif social du PSLA, la mission s'est appuyée sur les bases des données que les opérateurs rencontrés ont accepté de lui fournir.

Les exploitations réalisées par le CEREMA (délégation Nord-Picardie) sur un échantillon de près de 3 000 ménages montrent une majorité d'acquéreurs jeunes (un sur deux a moins de 35 ans) et des ménages composés aux deux tiers d'une ou deux personnes. Leurs revenus et le montant de leur apport personnel sont très variables d'un opérateur à l'autre, d'un territoire à l'autre : en cause, les prix de vente plus ou moins élevés selon les zones, les modalités de sélection effectuées par les opérateurs et les règles imposées par les collectivités pour l'octroi de leurs aides. C'est ainsi qu'en Ille-et-Vilaine, un quart des accédants achète un logement PSLA sans apport personnel, alors que cela ne concerne que 12 % des acquéreurs dans le Val-de-Marne.

On constate que la phase locative, initialement destinée à constituer une épargne, tend à se raccourcir, principalement sous l'effet des incertitudes liées aux taux historiquement bas et aux conditions du PTZ particulièrement attrayantes. La mission recommande que la durée minimale de la phase locative soit encadrée sur le plan réglementaire et portée à 6 mois pour éviter tout effet d'aubaine. Si l'effet bénéfique de l'avantage de taux de TVA se constate en termes de prix de vente, les risques spéculatifs en cas de revente se trouvent très limités du fait de l'obligation de remboursement de l'avantage de TVA.

L'analyse des situations locales a permis de mettre en lumière les quatre facteurs du développement du PSLA, observés dans les années récentes, une certaine montée en régime du PSLA étant constatée depuis 2011.

En premier lieu la volonté des opérateurs de s'engager dans l'accession à travers la VEFA et le PSLA. Si certains organismes sont encore réticents face à la complexité du montage juridique de ce dernier, ceux qui y ont recours estiment que, moyennant un

investissement en termes d'acquisition de compétences, le PSLA est un excellent produit. Les échecs étant peu nombreux (environ 90% des ménages entrés dans les logements concrétisent l'achat), l'impact financier est modeste mais positif.

L'implication des collectivités et de leurs EPCI dans les politiques d'accession constitue le second facteur de développement : on voit apparaître dans les PLH, voire dans les PLU et PLUI des objectifs de production d'accession sociale territorialisés que les opérateurs publics et privés sont appelés à concrétiser, moyennant un certain nombre d'exigences techniques et financières, assorties d'aides variées. C'est dans ce contexte que se développent des politiques d'accession à coût maîtrisé, dont le PSLA peut être l'un des éléments. Le bail réel solidaire, instauré par la loi ALUR⁴ et fondé sur une dissociation entre foncier et bâti enrichit les outils à la disposition des collectivités. Le tableau serait parfait si certains opérateurs ne commençaient pas à rencontrer des difficultés pour obtenir les garanties des emprunts, en particulier dans des villes et communes de moyenne ou faible taille.

Dans ce contexte, les partenariats noués avec les banques constituent un enjeu essentiel. Les opérateurs soulignent les atouts d'un travail en commun tout au long de l'opération, y compris pour l'octroi des crédits aux particuliers. Un progrès attendu consisterait à harmoniser les pratiques au niveau national, l'autonomie des délégations régionales des principales banques positionnées sur le PSLA conduisant à des comportements très différents d'une région à l'autre.

Lorsqu'elles en ont les moyens, les directions départementales des territoires et les DREAL peuvent jouer un rôle pour développer le PSLA : animation de groupes de travail pour partager la connaissance des marchés locaux, explicitation de la réglementation, élaboration de guides méthodologiques et d'actions de formation.

Afin d'accroître la portée de ces initiatives, il conviendrait que l'administration centrale renforce son pilotage. Cela passe par une adaptation des outils de suivi, qu'il s'agisse de la base GALION ou bien de la source que constituent les fichiers du PTZ, gérés par la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS). L'actualisation des textes réglementaires, qui datent de 2004, s'avère également indispensable. Enfin, une animation est à construire en direction des services instructeurs et des réseaux de distribution de prêts aux opérateurs et aux particuliers.

Toutefois, il faut être conscient que le PSLA, même s'il continue à progresser, restera un « produit de niche » car son développement est tributaire de ses caractéristiques

⁴ Article 124 de la loi n° xxx du xxx 2014

mêmes : une certaine complexité, la nature et la durée de validité des garanties qui écartent, non *de jure* mais *de facto*, les promoteurs privés.

En conclusion, la mission estime que PSLA participe au développement de l'accèsion sociale sans être compta de des principales critiques qui sont faites à celle-ci : assez peu coûteux pour les finances publiques, il ne concourt pas à l'étalement urbain, étant développé majoritairement en collectif (deux tiers de la production) et en zone moyennement tendue. Sa conception, si complexe puisse-t-elle apparaître au premier abord, offre des garanties qui pourraient s'avérer encore plus précieuses si les taux d'intérêt venaient à remonter.

Liste des recommandations

1. Préciser par voie réglementaire la nécessité de respecter une durée minimale de 6 mois avant de lever l'option 46
2. Adapter le contenu de GALION afin de traiter les données relatives aux agréments définitifs 47
3. Expérimenter le traitement par la SGFGAS des données relatives aux ménages acquéreurs en location-accession figurant dans la base de données du PTZ 47
4. Rendre les CUS accession obligatoires pour tous les opérateurs produisant des logements en accession et revoir les indicateurs relatifs au PSLA 48
5. Actualiser la circulaire relative au PSLA et organiser avec l'appui des DREAL une réunion annuelle d'échanges sur le PSLA entre services instructeurs des DDT et délégués 49
6. Engager une réflexion associant le Trésor, la DHUP et la Caisse des dépôts et consignations pour avancer dans l'année la procédure d'appel d'offres et la simplifier 49
7. Autoriser le démarrage anticipé des travaux de PSLA dans les opérations mixtes sous réserve d'un taux de pré-commercialisation en PSLA de 30 % 50
8. Remplacer le pré-accord obligatoire par une analyse de faisabilité financière et préciser par voie réglementaire les variables utilisées pour les simulations effectuées par les banques ou par les opérateurs 50
9. Ouvrir le bénéfice du PTZ au second acquéreur d'un PSLA dans les cas où le premier candidat a renoncé à lever l'option pendant la durée maximale de 5 ans à compter de la date d'achèvement des travaux (DAT) 51
10. Rappeler aux établissements bancaires la liste des pièces strictement exigibles . 51
11. Redonner au décideur local (services de l'État ou délégué) la responsabilité de la décision de transformer les PSLA en logements locatifs à loyer PLS pour les opérations situées dans un périmètre ANRU 52
12. Sous l'égide de la DHUP organiser une réunion annuelle d'échanges entre acteurs de l'accession sociale dans chaque région 53

Introduction

Par lettre en date du 31 octobre 2016, la ministre du logement et de l'habitat durable a commandé au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission relative à l'évaluation du prêt social de location-accession (PSLA). Pour la réaliser la mission était composée de Pascaline Tardivon, inspectrice de l'administration du développement durable et de Jean-Louis Helary, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, qui en assurait la coordination.

Cette mission s'inscrit dans le cadre du projet de territorialisation de la production de logements mené conjointement par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et le secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP). Parmi les préconisations présentées au comité de pilotage de ce projet, l'une porte sur l'accèsion sociale à la propriété au moyen du PSLA.

L'évaluation de ce régime de prêts répond au constat d'une hétérogénéité dans sa mise en œuvre locale. D'apparence complexe, le PSLA est un outil qui répond au souci de sécuriser les acquéreurs dans une démarche de pédagogie de l'accèsion à la propriété alliant accompagnement des ménages et financements adaptés. Compte tenu des avantages fiscaux qui s'y rattachent, la mission doit également apporter un éclairage sur la caractérisation du profil social de la population qui en est bénéficiaire. Enfin un éclairage, qui ne peut être que prospectif, concerne la mise en place très récente du bail réel solidaire (BRS) qui n'a pas encore connu de cas pratique d'application.

Pour procéder à cette évaluation, la mission a fait le choix de rencontrer deux séries d'interlocuteurs :

- sur le plan national des experts tels que l'association nationale pour l'information sur le logement (ANIL), des représentants de la promotion immobilière, du logement social, des banques ou plus simplement des personnalités qualifiées comme Bernard Vorms ou Jean-Claude Driant ;
- sur le terrain avec des visites dans des départements producteurs importants de PSLA : Ille-et-Vilaine, Ain, Drôme, Haute-Garonne et Val-de-Marne, ainsi que dans un département dénué de toute production, l'Oise ; dans chacun d'entre eux les entretiens ont été conduits avec la DDT, les collectivités territoriales, délégataires ou non les aides à la pierre, impliquées dans l'accèsion à la propriété, les opérateurs et, de façon systématique, l'association départementale d'information sur le logement (ADIL).

Près d'une trentaine d'opérateurs ont été rencontrés, représentant l'ensemble des familles HLM qui utilisent le PSLA.

Par ailleurs la mission a bénéficié de données communiquées par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire, ainsi que de celles de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) du Nord.

Pour traiter ces données la mission s'est fait accompagner par le CEREMA (délégation territoriale Nord-Picardie), en la personne de Sylvain Guerini et de Pascale Bedu, qui ont produit un ensemble de cartes et de graphiques, figurant dans le présent rapport, à partir des données issues de l'info-centre Sisal, des fichiers fiscaux (filocom) et des bases de données des opérateurs.

Le présent rapport s'articule en quatre chapitres :

- un premier pose le contexte actuel de l'accès sociale à la propriété après un rapide rappel historique des dispositifs passés ;
- un second s'attache à décrire les caractéristiques générales du PSLA ;
- un troisième s'intéresse particulièrement aux acquéreurs et tente d'en définir les profils ;
- un dernier fait des propositions d'améliorations du PSLA, en vue d'améliorer le suivi de la production, de connaître les caractéristiques des ménages bénéficiaires et de simplifier les procédures.

1. Le contexte de l'accèsion sociale

Depuis longtemps l'accèsion sociale a fait l'objet d'une attention particulière de l'État. On retrouve d'ailleurs ce même souci dans tous les pays occidentaux. Pour être succinct on peut rappeler la location accèsion mise en place par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-acèsion à la propriété immobilière. Ce dispositif qui se distingue du PSLA par une moindre sécurisation de l'acquéreur n'a rencontré que peu de succès.

Ce n'est qu'à la suite du rapport n° 2003-0146-01 établi par Bernard Ailleret (CGPC) et Bernard Vorms (ANIL) relatif à des formules innovantes pour encourager l'accèsion sociale que le PSLA a vu le jour par un décret précisant la loi de 1984⁵. Depuis lors le dispositif n'a pas beaucoup évolué. On trouvera en annexe n°4 le détail du fonctionnement du PSLA.

On peut également citer au titre de ce rappel historique la mise en place du Pass-foncier entre 2006 et 2010, qui permettait la réduction du prix de vente par la dissociation du foncier et du bâti pour des projets de construction neuve réalisés par des primo-acédants et des acquéreurs sous des plafonds de ressources identiques à ceux du PSLA. Ce dispositif créé par le 1 % logement sous l'égide de l'État, a successivement revêtu deux formes :

- le Pass-foncier individuel était un bail à construction sur 25 ans, le foncier étant acquis par un organisme désigné par le 1 % logement ;
- le Pass-foncier collectif était un prêt du 1 % logement avec un différé de remboursement.

En 2009 et 2010, l'octroi du prêt par le 1 % logement était subordonné à une subvention ou à un prêt sans intérêt, octroyé par les communes où étaient construits les logements, d'un montant compris entre 1000 et 3000 €. Ce dispositif, malgré une existence brève, a connu de la part des communes un réel engouement pour ce qui a été souvent cité comme un outil simple et efficace pour aider à l'accèsion sociale à la propriété. Il comportait également une garantie de rachat par le 1 % logement à une hauteur de 80 % du montant de l'opération, ainsi que le relogement des acquéreurs mais uniquement pour les ménages aux revenus inférieurs aux plafonds du PLUS.

Pour compléter ce constat on peut noter que le taux de propriétaires s'est stabilisé depuis plusieurs années autour de 58 %⁶, ce qui est inférieur à la moyenne de l'Union

⁵ Décret n°2004-286 du 26 mars 2004 relatif aux conditions d'octroi des prêts conventionnés pour des opérations de location-acèsion à la propriété immobilière et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

⁶ Source INSEE : Enquête nationale sur le logement (ENL) 2013

européenne plus proche de 70 %⁷. Cependant la part des accédants à la propriété a fortement diminué depuis 1986, passant de 25,1 % à 20,1 %⁸, mais on observe en 2016 une reprise pour les primo-accédants.

1.1. L'accession sociale à la propriété est un enjeu essentiel pour la puissance publique

L'accession sociale à la propriété est un enjeu politique fort, que ce soit pour l'État ou les collectivités territoriales.

Cela tient d'abord aux marchés locaux de l'habitat en zones tendues, qui ont connu des augmentations de prix dans le neuf et l'ancien rendant l'accès à la propriété très difficile pour les ménages à revenus modestes. Ce phénomène a également eu pour conséquences de réduire sensiblement le nombre de primo-accédants du début des années 2010 jusqu'en 2015, et de casser le parcours résidentiel des locataires du parc social ou du parc privé vers l'accession. L'enjeu est aussi de constituer une offre abordable pour assurer le maintien des populations modestes dans les territoires urbains et de faciliter le parcours résidentiel des ménages, compte tenu des faibles taux de rotation observés dans le parc social en zone tendue.

Au-delà, le soutien économique aux marchés locaux de la construction de logements représente également un enjeu important, notamment dans les territoires ayant connu une forte déprise industrielle. En effet le domaine de la construction représente l'une des principales sources de création d'emplois au titre de l'économie résidentielle.

Enfin, et quelle que soit la situation des territoires face aux problématiques du logement, l'accession sociale à la propriété est un levier permettant aux élus locaux de « maîtriser le peuplement » de leur territoire et d'éviter des phénomènes de baisse démographique, en jouant sur une offre de logements de qualité.

Ces politiques publiques d'accession à la propriété peuvent revêtir plusieurs formes qui agissent de façon concomitante en faveur des ménages à revenus modestes. On peut en distinguer 3 types :

- l'appui financier pour améliorer la solvabilité des ménages, comme c'est le cas pour le prêt à taux zéro (PTZ), le prêt d'accession sociale (PAS) ou le PSLA ;
- la sécurisation de la demande des ménages à faibles revenus avec les garanties offertes par le PSLA ;
- la dernière forme d'accession sociale consiste à favoriser la vente des logements locatifs sociaux aux locataires ou à d'autres personnes physiques. Ce dernier

⁷ Source Eurostat

⁸ Source « le parc de logements en 2016 » Insee

aspect n'est pas traité dans le présent rapport, ayant déjà fait l'objet d'une récente mission⁹. Il est intéressant de souligner que le nombre de ventes, qui progresse annuellement, s'est élevé à environ 9200 logements sociaux¹⁰ en 2015 chiffre à mettre en regard avec les 8080 agréments provisoires délivrés pour le PSLA. Au mieux la vente de logements locatifs sociaux équivaut en nombre au PSLA comme vecteur de l'accession sociale à la propriété, cependant on verra plus loin que la vente est en réalité le premier dispositif qui permet de favoriser l'accession à la propriété des ménages les plus modestes.

Comme le récent rapport de la Cour des Comptes consacré aux aides de l'État à l'accession à la propriété l'a souligné, le dispositif qui a été créé au fil du temps (PTZ, PAS, PSLA, APL accession) est complexe et évolutif. En termes financiers cet ensemble a mobilisé en 2015 environ 900 M€ en crédits budgétaires et presque 1,1 Md€ en dépenses fiscales. Cependant on peut noter que, pour le PSLA, le coût des dépenses fiscales n'a pas été chiffré par la Cour des Comptes (voir en 2.2. l'évaluation qu'en fait la mission). Enfin ce rapport, établi à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'assemblée nationale, a été complété par un rapport d'information établi par Mme Audrey Linkenheld et M. Michel Piron, députés, qui ne reprend que très partiellement les conclusions de la Cour. S'agissant du PSLA ce rapport défend notamment l'idée de l'étendre à l'ancien dans les centres-villes des villes moyennes qui connaissent des difficultés de maintien de leur population.

Encadré n°1 Rapport de la Cour des Comptes relatif aux aides de l'Etat à l'accession à la propriété novembre 2016

Les quatre aides de l'État à l'accession à la propriété (données 2015)

- **le prêt à taux zéro renforcé (PTZ+)**
59 840 prêts signés pour une dépense fiscale de 1,09 Md€
- **le prêt d'accession sociale (PAS)**
72 221 opérations financées pour un coût budgétaire de moins de 15,5 M€, correspondant aux appels à la garantie de l'Etat
- **l'aide personnalisée au logement (APL accession)**
460 000 bénéficiaires d'une aide personnelle pour un coût budgétaire de 869 M€
- **le prêt social de location-accession (PSLA)**
8080 logements agréés pour un coût budgétaire estimé de 11,3 à 11,9 M€

L'encadré n°1 décrit les principaux outils financiers existants. Ces dispositifs ont la caractéristique commune de soumettre leurs bénéficiaires à des conditions de ressources variables en fonction de la zone géographique du projet, le zonage de référence étant celui relatif aux investissements locatifs. Ils peuvent par ailleurs être utilisés de façon complémentaire, ce qui rend l'évaluation des coûts encore plus délicate. Il est effet rare qu'un seul de ces outils financiers soit utilisé de façon isolée par un ménage, son intérêt étant de les cumuler.

⁹ Rapport CGEDD n° 009083-01 relatif à l'évaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants et à d'autres personnes physiques, juin 2014

¹⁰ Source : Répertoire du parc locatif social (RPLS) à fin 2015

On peut ajouter à ces dispositifs l'instauration d'une TVA au taux de 5,5% dans un périmètre de 300 mètres autour des opérations soutenues par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Ce dispositif permet à tout opérateur public ou privé de réaliser des opérations à l'intérieur et à proximité des sites en PNRU¹¹. &

1.2. Un enjeu fort pour les ménages

De l'étude réalisée en juin 2015 par le Crédoc « le regard des Français sur différents champs de la politique du logement », on peut tirer les enseignements suivants :

- Les Français considèrent pour 2/3 d'entre eux que le logement est leur troisième préoccupation majeure après leur famille et leur cadre de vie ;
- nos concitoyens sont toujours soucieux de devenir propriétaires de leur logement et placent cette préoccupation au premier rang (21 %), même si c'est peu devant leur souhait de voir le logement locatif social se développer (18%), ou aider à loger les jeunes actifs (15%) ;
- S'agissant des territoires d'intervention des politiques publiques, les Français ne donnent pas de priorité nette entre les quartiers sensibles, les banlieues, le monde rural ou les centres-villes ;
- les motivations telles que la constitution d'une épargne durable et complémentaire pour la retraite, la transmission d'un patrimoine à ses enfants sont autant d'assurances recherchées pour l'avenir.

Les interlocuteurs de la mission ont souligné que les jeunes adultes semblent être de plus en plus nombreux à estimer que le modèle résidentiel selon lequel, dans la première phase de leur vie, ils sont locataires, et donc astreints à payer un loyer par définition « perdu », n'est plus pertinent. En effet tant qu'à payer, autant que ce soit pour devenir propriétaire le plus vite possible. C'est l'un des témoignages des évolutions dans la façon d'habiter, la pierre demeurant en France une valeur forte pour l'investissement d'avenir.

1.3. Les acteurs de l'accession sociale

On peut distinguer trois grandes familles de professionnels intervenant sur le marché de l'accession sociale à propriété :

- les établissements financiers ;

¹¹ les distances ont varié dans le temps, de 500 à 300 m

- les bailleurs sociaux dont la famille des coopératives, qui en demeurent l'un des plus forts vecteurs ;
- les promoteurs immobiliers.

S'agissant des banques, la mission n'a pas disposé des statistiques précises sur la répartition du marché du PSLA entre établissements bancaires¹². A la lumière des entretiens, la mission a noté que les groupes bancaires s'y intéressant sont la Banque postale, le groupe Banque populaire et Caisses d'épargne (BPCE), le Crédit agricole, le Crédit mutuel et le crédit Coopératif. Ces établissements peuvent intervenir de deux façons : prêts aux opérateurs pour le financement de la construction des logements¹³ et prêts aux particuliers. Faute de données spécifiques au PSLA, la mission reprend ci-après la répartition des PTZ+ et des PAS délivrés par les établissements bancaires, en s'appuyant sur les données établies par la société de gestion des financements et de garantie de l'accèsion sociale à la propriété (SGFGAS), estimant qu'il y avait là une grande proximité d'intervention dans la diffusion de ces produits qui sont complémentaires avec le PSLA (cf. tableau 1).

Tableau n°1 répartition entre les groupes bancaires distribuant des PTZ+ et PAS
extrait des rapports annuels 2015 et 2013 du SGFGAS

Groupes bancaires	PAS		PTZ+	
BPCE/CFF	40,50%	Évolution en baisse ¹⁴	38,40%	Évolution en baisse
Banque Postale	22,20%	Évolution en hausse	7,00%	maintien
Crédit agricole	27,00%	Évolution en hausse	32,80%	Évolution en hausse
CIC/Crédit mutuel	9,50%	maintien	17,50%	Evolution en hausse

Globalement on observe que les positions des uns et des autres évoluent peu d'une année sur l'autre si ce n'est que la part des établissements mutualistes est à la hausse (Crédit mutuel et Crédit agricole) ainsi que la Banque postale, ces établissements cultivant une forte politique de proximité. Le Crédit foncier de France (CFF) garde une position principale sur ces marchés, ayant acquis sur ce créneau de marché une réelle expertise. C'est d'ailleurs pour cette raison, et pour sa couverture territoriale, qu'Arkéa/Crédit mutuel recourt aux services du CFF. Les autres banques intervenant auprès des particuliers ne sont présentes que de façon très marginale.

Malgré son caractère très sécurisé pour l'établissement prêteur, le PSLA reste un produit financier qui exige une grande maîtrise dans sa gestion compte tenu de son ciblage sur les ménages aux revenus modestes.

¹²Il semble que la société de garantie de l'accèsion des organismes HLM (SGA HLM) ne publie pas sur son site internet de rapports annuels décrivant l'ensemble du dispositif et notamment l'intervention des établissements bancaires, données dont elle dispose pourtant ; on ne peut que le regretter.

¹³Sur ce créneau les 3 banques qui se sont positionnées en 2016 sont le Crédit agricole, le Crédit mutuel et le Crédit coopératif, selon la DHUP

¹⁴ Les évolutions sont mesurées entre 2013 et 2015

Les opérateurs HLM produisant des PSLA sont issus des 3 familles du monde HLM que sont les coopératives HLM, les entreprises sociales de l'habitat (ESH) et les offices publics (OPH). La répartition de la production de PSLA entre ces trois familles est présentée dans le tableau suivant :

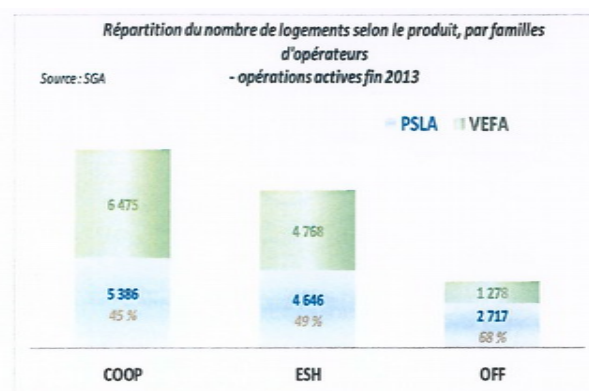
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Coop ¹⁵	528(39)	392(32)	214(29)	1091 (61)	1063 (47)	ND	2621 (52)	1635 (59)	1454 (49)
ESH	508(38)	415(34)	336(46)	553(31)	682(30)	ND	1853(37)	871(31)	1216(41)
OPH	311(23)	416(34)	184(25)	139(8)	504(22,5)	ND	533(10)	270(10)	281(9)
Total	1347	1223	734	1783	2249	ND	5007	2777	2951

Tableau n°3 de la répartition de la production par type d'opérateur

Source : SGA HLM

Malgré l'hétérogénéité des données disponibles on peut tirer les enseignements suivants :

- la montée depuis 2008 à 2011 est plus que progressive, puis connaît à partir de cette année-là un forte poussée essentiellement due à l'activité des coopératives.
- depuis 2013, la répartition entre les familles est relativement stable autour des valeurs moyennes suivantes : coopératives environ 50 %, ESH environ 40 %, OPH environ 10 %. Cette répartition ne semble cependant pas corroborée par le graphique ci-dessous tiré d'un document de la fédération des coopératives de 2014, où pour le seul PSLA celle-ci s'établit cumulée entre 2006 et 2013 de la façon suivante : coopératives 42 %, ESH 36 %, OPH 21 %.



Source : AG de la fédération des Coopératives HLM mai 2014

En réalité ce n'est qu'à partir de 2013, que l'on observe un décollage des coopératives dans la production, les OPH réduisant les investissements consacrés au PSLA de moitié.

¹⁵ Les données présentées au titre des différentes familles HLM sont issues de la SGA d'HLM ; elles reprennent les tableaux des 4^e trimestres sauf pour 2016 où seuls les données cumulées du 3^e trimestre sont disponibles ; pour 2013 les données ne sont pas disponibles ; le pourcentage par famille apparaît entre parenthèses

Face au PSLA, et de façon un peu caricaturale, le monde des opérateurs HLM se décompose soit en adeptes fervents et soit en opposants de crainte des dérives financières induites par les méventes. La pratique du PSLA exige en effet une parfaite maîtrise de toutes les phases d'une opération, depuis les premières négociations avec les élus locaux, jusqu'à la livraison et la levée finale d'option en passant par la commercialisation. Le PSLA est autant un outil financier qu'un processus de sélection reposant sur une forte capacité de pédagogie en direction des acquéreurs et ne saurait se résoudre à une simple opération de promotion immobilière. Nous reviendrons sur cette dimension au chapitre suivant. Mais les conséquences sur l'adhésion des opérateurs HLM sont importantes et conditionnent fortement les résultats obtenus par territoire.

Il convient d'ajouter à ces acteurs, **les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété** (Sacicap) au nombre de 53 qui construisent annuellement de 5 400 logements, dont une moitié en maisons individuelles avec un objectif de 10 000 logements d'ici à 2020. Elles ont livré en 2015 environ 800 logements en PSLA et 3491 depuis 2008¹⁶.

Les SEM participent également à la production de logements en accession sociale à la propriété. Les résultats de logements produits sont présentés dans le tableau n°2 fourni par la fédération des EPL pour les années 2013 à 2015.

2013		2014		2015	
Logements PSLA mis en chantier	Logements PSLA en phase locative	Logements PSLA mis en chantier	Logements PSLA en phase locative	Logements PSLA mis en chantier	Logements PSLA en phase locative
547	317	851	573	915	717

Tableau n°2 production des SEM (source fédération des EPL)

L'essentiel de cette production tient à une SEM qui réalise plus de 80 % de la production de sa « famille ».

Enfin dans l'outil Galion, on observe une forte progression d'opérations dont le promoteur est une **société civile immobilière (SCI)** ou une **société civile de construction-vente (SCCV)** ; elles sont considérées comme relevant du secteur privé et représentent 20 % des opérations. Malgré ce que ce portage juridique pourrait laisser supposer, leur actionnariat est majoritairement composé d'organismes de logement social mais permet de faire collaborer plusieurs acteurs sur un même projet. Le recours à ce type de montage permet d'associer des promoteurs privés qui se chargent le cas échéant de la commercialisation, d'individualiser les risques par

¹⁶ Source : Procvivis. Il convient toutefois de noter que certains groupes de promotion comportent une SACICAP et une coopérative HLM. Il est vraisemblable que les logements soient comptabilisés deux fois (entretien SGA HLM)

opération et de donner aux opérations d'accession sociale une image de promotion privée. La typologie utilisée dans Galion mérite sans doute d'être revue pour mieux prendre en compte ce cas de figure.

Enfin **les promoteurs immobiliers classiques** interviennent de deux façons dans la production de logements aidés par le PSLA :

- production vendue en bloc en VEFA aux opérateurs HLM la plupart du temps dans le cadre d'opérations mixtes comprenant du logement locatif social, du libre sous des formes diverses (logements soumis à défiscalisation, résidences pour seniors...);
- commercialisation pour certains opérateurs HLM dans le cadre de contrats de prestations particulières de service, certains opérateurs sociaux estimant que le métier de prospection de futurs clients pouvant bénéficier du PSLA dépasse le strict cadre des locataires HLM pour l'élargir aux locataires du parc privé ; à ce stade on ne peut pas estimer la part de ces opérateurs qui font appel à de telles compétences extérieures.

La fédération des promoteurs immobiliers (FPI) s'est fait à plusieurs reprises l'écho des attentes de ses adhérents qui souhaitent pouvoir rentrer sur le marché de l'accession.

Elle met en avant la « distorsion de concurrence » avec l'accession classique qu'introduit le PSLA du fait des garanties de relogement et de rachat qui incombent aux opérateurs, alors qu'elles sont mises en jeu de façon marginale. Certains bailleurs sociaux acceptent de passer des accords avec des promoteurs privés qui essaient de se positionner sur ce marché, pour les cas où la garantie de relogement devrait être actionnée, mais ce type d'accord reste rare¹⁷. Réglementairement, rien ne s'oppose à ce que la promotion privée fasse du PSLA, car il n'est pas spécifié que la garantie de relogement doive s'exercer au moyen d'un logement locatif social.

Dans la pratique, la FPI constate que seuls les opérateurs issus ou proches du monde HLM interviennent sur ce marché. C'est pourquoi elle défend l'idée d'un dispositif donnant accès sur tout le territoire à une TVA réduite (10 %) pour des acquéreurs rentrant dans des plafonds de revenus définis par la loi, ainsi que, le cas échéant, à une exonération de TFPB dans les mêmes conditions que pour le PSLA.

Cependant, au-delà de cette demande, le principe même de la procédure liée au PSLA apparaît à la mission relativement contradictoire avec le métier de promoteur. En effet celui-ci cherche à monter des opérations dans lesquelles son investissement ne doit pas être immobilisé trop longtemps. Un promoteur travaille avec des emprunts bancaires de courte durée (2 ans). De fait une opération de promotion immobilière,

¹⁷cf. la lettre circulaire de l'union sociale pour l'habitat (USH) en date du 28 janvier 2015 qui souligne que l'association des bailleurs sociaux avec des promoteurs privés pour la production de logements en PSLA doit être limitée, notamment en ce qui concerne le relogement des acquéreurs venant à se désister.

dont la durée dépasse 3 ans, toutes les phases d'élaboration, de commercialisation puis de construction étant incluses, peut présenter des risques du fait de l'immobilisation des capitaux investis. Or, le principe même d'une opération de logements en PSLA s'inscrit dans une temporalité plus grande. Il semble que le délai de 15 ans pendant lequel le promoteur reste engagé auprès de son acquéreur en cas de difficulté ne permette pas de clore l'opération sur le plan comptable, ce qui constitue une difficulté majeure. Il est alors nécessaire pour le promoteur de se garantir pour ce type de risques, ce qui peut grever l'équilibre financier de l'opération et implique de recourir à des assurances particulières. Enfin, de l'aveu même d'un promoteur « *c'est un métier en soi de trouver des ménages modestes* ». En effet dans le cas de l'accession en libre la vérification du caractère de solvabilité des acquéreurs est assurée par les banques.

1.4. Les critiques faites aux dispositifs d'accession sociale à la propriété

Le PSLA et, au-delà, les dispositifs d'accession sociale à la propriété ont fait l'objet de tous temps de critiques récurrentes. Nous nous contenterons ici de les rappeler et démontrerons dans les parties 2 et 3 que ces arguments se révèlent peu fondés s'agissant du PSLA.

Tout d'abord, l'accession sociale ferait courir aux populations qui sont ciblées par de tels dispositifs, un risque d'endettement inconsidéré compte tenu de leur capacité financière propre. L'analyse du profil des acquéreurs et les taux de non confirmation des acquéreurs (cf § 2.1) montre que la sécurisation spécifique au PSLA évite cet écueil.

En second lieu le soutien de l'accession sociale contribuerait à freiner la mobilité professionnelle des acquéreurs. Sans que cela contredise totalement cet argument, il suffit d'observer en creux la carte N°1 (cf. § 2.3) présentant la répartition géographique des PSLA depuis 2004 : les régions où celui-ci est le moins représenté, notamment dans l'est et le centre de la France, sont celles qui a contrario souffrent le plus de difficultés économiques et sociales liées notamment à une forte déprise industrielle et dont les populations ne quittent pas pour autant leur territoire. Au moins dans ce cas il n'y a pas de corrélation entre l'absence de mobilité et le recours au PSLA.

En troisième lieu, à l'instar du PTZ, le PSLA, toutes proportions gardées, pourrait alimenter l'étalement urbain. L'analyse ci-après (cf. § 2.2) démontre que les zones privilégiées d'implantation des opérations en PSLA ne concernent que peu les territoires de la zone C à l'exception de ceux situés immédiatement sous l'influence de la zone B.

1.5. Est-il opportun de maintenir une action publique en matière d'accession sociale ?

Aux critiques précédentes, on peut en ajouter deux autres concernant l'opportunité et la légitimité d'une action publique en faveur de l'accession sociale à la propriété.

D'une part, on pourrait s'interroger sur l'allocation d'avantages fiscaux liés au PSLA alors qu'en zone tendue par exemple la constitution d'une offre adéquate en logements locatifs sociaux apparaît encore comme une priorité de l'action publique sur laquelle doivent se concentrer les ressources budgétaires et fiscales. On pourra objecter que les enjeux financiers pour l'État et les collectivités en faveur du PSLA sont sans commune mesure avec ceux qui sont nécessaires à la production de logements locatifs sociaux. Par ailleurs, même si la part des acquéreurs issus du monde HLM n'est pas majoritaire parmi les bénéficiaires du PSLA, elle contribue, du moins dans les zones A et B, à améliorer le taux de rotation du parc social.

D'autre part, certains déplorent que les avantages octroyés aux acquéreurs ne soient pas assortis d'un contrôle effectif sur le prix de cession à la revente du bien¹⁸. En effet la protection du droit de propriété rend difficile l'encadrement, par des clauses anti-spéculatives, des conditions de revente au prix du marché de logements achetés grâce à des aides publiques. Compte tenu des montants investis par les collectivités territoriales pour aider l'accession sociale, on assiste cependant à une multiplication de telles clauses dans les opérations de PSLA voire au recours au droit de préemption urbain.

C'est pour limiter les effets d'aubaine que ces reventes peuvent induire et garantir une vocation sociale à l'argent public investi que le législateur a créé la possibilité de mettre en place un **bail réel solidaire (BRS)**¹⁹ en s'appuyant sur un organisme de foncier solidaire (OFS)²⁰. Ce nouveau dispositif est un bail emphytéotique, qui crée des droits réels pour l'acquéreur, la propriété foncière et du bâtiment restant à l'OFS. L'acquéreur a en revanche un droit réel de jouissance sur le volume intérieur du bien immobilier acquis. En cas de transaction de ces droits, les nouveaux acquéreurs doivent rester dans les plafonds de ressources prévues par la réglementation, le bail initial étant renouvelé par l'OFS au nouvel acquéreur. Ainsi la transaction ne peut se faire que selon les conditions de prix rentrant dans des plafonds prévus par la réglementation. C'est pourquoi le bail est réputé rechargé à chaque transaction pour une durée équivalente à celle prévue initialement lors de la conception de l'opération. On

¹⁸ En ce qui concerne le PSLA, les acquéreurs sont tenus de rembourser la TVA au pro-rata de la durée d'occupation des logements et au moins pendant 10 ans. La critique vaut donc plutôt pour l'exonération de TFPB et les aides apportées par les collectivités (charge foncière, aides directes)

¹⁹ Ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016

²⁰ Instauré par la loi ALUR, article 164

prolonge ainsi de manière infinie dans le temps le bail sauf changement définitif de statut de l'immeuble par l'OFS²¹.

Ce dispositif, dont au moins deux collectivités (Lille pour deux opérations en cours de montage, et Rennes qui en est encore à la réflexion préalable) se disent intéressées par la mise en œuvre, permet effectivement de garantir le maintien dans un statut social de logements en acquisition, ce que les clauses anti-spéculatives ne peuvent pas faire. Il est cependant lourd et nécessite sans doute de la part des collectivités un fort investissement de base pour équilibrer sur une longue période les finances de l'OFS. Le problème principal réside dans la durée de vie des logements qui devront faire l'objet de réhabilitations successives, dont le financement n'apparaît pas évident à partager entre l'OFS et le dernier acquéreur du logement. Les baux ont cette particularité qu'ils renvoient à un futur lointain le devenir in fine de la propriété et de l'indemnisation des droits réels ainsi acquis. Or le droit en l'état ne permet pas cette indemnisation finale. A ce stade de sa mise en place, la mission n'est pas en mesure d'exprimer un avis sur ce dispositif mais doute qu'il soit en concurrence avec le PSLA, car les règles imposées aux acquéreurs de PSLA (résider dans le logement pendant au moins 5 ans et rembourser la TVA en cas de revente avant 15 ans) limitent en partie une appropriation excessive de la plus-value.

Il est à noter que le législateur a créé par la loi portant engagement national pour le logement (ENL)²² un outil qui permet de prendre en compte le maintien du caractère social à l'accession à la propriété. Il s'agit de **la société civile immobilière d'accession progressive à la propriété (SCIAPP)**. Ce montage revêt une forme coopérative associant l'opérateur HLM et les acquéreurs dans laquelle ces derniers, sous réserve qu'ils respectent les plafonds de ressources, achètent la part correspondant à leur logement et aux locaux accessoires au même rythme, sur une durée d'au moins 25 ans. Les droits acquis peuvent être cédés, selon des modalités financières librement négociées, à d'autres personnes qui doivent cependant répondre aux mêmes conditions de plafonds de ressources et être acceptées par les membres de la SCIAPP. En réalité la valeur négociée est comprise entre la valeur nominale de rachat par l'opérateur HLM et une valeur de part d'une SCI contrainte nettement décotée par rapport au marché libre. Il semble que ce dispositif qui permet de maintenir le caractère social à l'opération d'accession, n'a été que très marginalement appliqué, mais l'a été au moins à Toulouse.

²¹ Le principe de tout bail emphytéotique est de dissocier le foncier et dans le cas du BRS les murs composant l'enveloppe externe des logements, pour qu'à la fin du délai prévu par le bail, la propriété du bien immobilier revienne entièrement sans indemnité au bailleur. Il est clair que le BRS permet d'éviter de poser la question de l'indemnisation de la perte de droit réel en fin de bail, puisque précisément il n'y a plus de fin par la disposition du rechargement.

²² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

2. Le PSLA un produit efficace mais mal connu et inégalement réparti sur le territoire

Dans son rapport récent consacré aux aides de l'État, la Cour des comptes a chiffré le coût budgétaire du PSLA à 11,5 M€ par an, sans préciser ce que cette somme recouvre ni évaluer les dépenses fiscales correspondantes.

La mission s'est donc efforcée d'évaluer le coût global du PSLA. Sur la base d'un prix moyen hors taxes de 160 000€ par logement²³ et d'une taxe foncière pour le bâti (TFPB) de 1000€ par an, actualisée au taux de 1,5 %, on obtient les coûts unitaires suivants :

- différentiel de taux de TVA estimé à 23 200€ ;
- TFPB actualisée : 11 908€²⁴.

En première approche si on se réfère au nombre de logements ayant reçu un agrément provisoire PSLA en 2015, soit environ 8000, on obtient les montants suivants :

- pour l'État 185,6M€ de dépenses fiscales au titre de la TVA, et entre 8,1M€ et 21,4M€ au titre de la compensation de la TFPB selon le taux de compensation pratiqué qui varie entre 8,5 % et 22,4 % (données DGCL et comptes rendus de l'assemblée nationale) ;
- pour les collectivités territoriales entre 73,9M€ et 87,2M€ selon le taux de compensation fait par l'État.

En réalité ces montants doivent être moindres si l'on ne prend en compte que les agréments définitifs, mais là réside une nouvelle difficulté.

2.1. Estimation de la production réelle annuelle de PSLA

L'info-centre Sisal donne une photo au moment de la requête des agréments provisoires délivrés par les services instructeurs, DDT ou collectivités délégataires de type 3. Ces agréments font l'objet d'une convention par opération, signée par le Préfet et l'opérateur. Elle indique le nombre maximum de logements qui seront réalisés en PSLA, mais ce n'est que lorsque les logements seront commercialisés et que sera signé un contrat de location-accession entre un particulier et un opérateur que l'agrément deviendra définitif²⁵. Or, cette donnée ne figure pas dans Galion depuis le début du PSLA, et la DHUP estime incertaine la qualité de renseignement de cette

²³ Calcul effectué par le CEREMA sur la base des informations recueillies dans les 4 départements principaux visités par la mission sur un total de plus de 3000 logements répertoriés

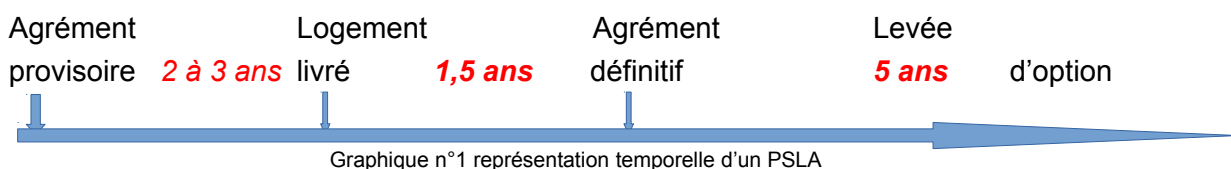
²⁴ Calcul tiré de l'article de Jean Bosvieux paru sur le site « politiquedulogement » en février 2017 et consacré à un commentaire du rapport de la Cour des comptes sur l'accession sociale à la propriété

²⁵ Pour une description plus complète de la procédure, voir annexe III

information par les services instructeurs dans Galion. Qui plus est, aucune extraction automatique n'est prévue pour le moment dans l'info-centre Sisal²⁶.

2.1.1. Les étapes du PSLA

Pour évaluer un nombre approché de logements PSLA il convient d'abord de définir les étapes clés du processus d'acquisition d'un tel logement.



Le graphique n°1 permet de visualiser le déroulement temporel d'un PSLA avec l'indication des délais imposés par la réglementation (en gras). Autant le délai entre l'agrément provisoire et la livraison des logements n'est pas impératif, l'intérêt de l'opérateur étant de le contenir, autant le délai entre la date d'achèvement des travaux (DAT) et la délivrance des derniers agréments définitifs pour une même opération est contraignant et fixé à 18 mois. Au-delà de ce délai, les logements doivent être requalifiés en PLS ou vendus en accession libre. Une fois le contrat de location-accession signé par l'acquéreur, engendrant la délivrance de l'agrément définitif, le délai maximum pour bénéficier de la TVA à taux réduit est de 5 ans. Cependant au regard de la législation, la puissance publique n'a pas à connaître cette dernière date.

Pour être complet sur la description de ce cheminement il convient de noter que :

- l'agrément provisoire délivré n'a pas de limite temporelle de validité, ce qu'il faut sans doute corriger ;
- la notion de livraison issue de la promotion privée, est sans doute un moment clé que les opérateurs de façon relativement unanime retiennent.

Pour faire une évaluation du nombre de logements ayant effectivement bénéficié des dispositions fiscales du PSLA, la mission a disposé de plusieurs bases sans toutefois qu'elle puisse en vérifier la cohérence. Il s'agit de l'info-centre Sisal alimenté par Galion que renseignent les services instructeurs (DDT et délégataires), et de la base gérée par la SGA d'HLM.

²⁶Pour plus de précisions voir annexe 5.

2.1.2. La base de données GALION et l'info-centre SISAL

Faute de requête prévue dans l'info-centre SISAL, une extraction manuelle a été faite des données de Galion sur les agréments définitifs, à la demande de la mission. Compte tenu des incertitudes pesant sur les dates de saisie et l'exhaustivité de celle-ci (il semble que les agréments définitifs ne puissent être saisis dans GALION que depuis 2010 ou 2011) la mission présente avec réserve les données en parallèle des agréments provisoires et définitifs des années 2008 à 2015 dans le tableau n°4. On peut noter que les données des agréments provisoires ne sont pas cohérentes avec celles publiées annuellement par la DHUP dans ses « chiffres clés du logement » bien qu'issues de la même source, l'info-centre SISAL²⁷.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agréments provisoires SISAL	2246	2218	2901	6735	5768	6980	7265	8080
Agréments provisoires requête sur GALION pour la mission	2237	2190	2883	6717	5692	6873	7140	7924
Agréments définitifs requête sur GALION pour la mission	1091	1271	1715	3507	2813	2439	1416	186

Tableau n° 4 données relatives aux agréments

Source DHUP/PH4 à partir de Sisal-Galion

Le tableau se lit de la façon suivante : 2439 agréments définitifs pour des agréments provisoires accordés en 2013. Si l'on ne tient pas compte de l'année 2015 où il est encore trop tôt pour avoir un nombre significatif d'agréments définitifs(cf graphique ci-dessus) et que l'on calcule le taux de confirmation entre les deux types d'agréments sur la période de 2010 à 2014 soit 5 ans, on obtient un taux de 40 %. Cela est relativement cohérent avec les données départementales dont la mission a pu disposer :

- pour la Haute- Garonne un taux global de 34 % ;
- pour le Val-de-Marne un résultat nettement meilleur avec un taux de confirmation de 47 % ;
- dans l'Ain le taux est de 23 %, mais beaucoup d'opérations récentes ne sont pas encore livrées (et à fortiori commercialisées) ; de plus on observe quelques difficultés de commercialisation d'opérations réalisées dans des territoires à faible tension. Ces décalages dans la concrétisation des agréments sont illustrés dans l'annexe 5 à partir des données de l'Ain.

²⁷ Données chiffrées publiées annuellement par la DHUP « le logement social en chiffres », février 2016

On peut donc tenter d'estimer le nombre d'agrément définitifs d'une année N en prenant comme base temporelle le nombre d'agrément provisoires de l'année N-3, voire N-4 auquel on applique le taux de confirmation estimé à 40 %. dans ce cas pour 2015 on aurait un nombre approché d'agrément définitifs compris dans une fourchette de 2280 à 2680 logements, ce qui est au-dessus de ce qui figure dans GALION. Le taux de 40 % d'agrément provisoires confirmés, qui reste à vérifier sur la base d'une estimation plus précise des agrément définitifs, peut apparaître peu important, mais il faut souligner que les opérateurs demandent les agrément provisoires en PSLA pour le nombre maximum de logements de l'opération qu'ils projettent. Celle-ci peut comprendre plusieurs phases de construction ou intégrer d'autres types de logements (logements locatifs sociaux, logements libres...), en cas de mévente le stock prévu initialement en logements PSLA peut être alors réorienté soit vers de l'accession libre soit vers du PLS. On ne peut donc pas parler en soi d'échec puisqu'en termes de production on aura autant de logements mais avec des statuts différents.

2.1.3. Les données de la SGA d'HLM

La mission a également tenté de se servir de la base de la SGA d'HLM. Les données figurent dans le tableau n°5 qui met en parallèle les données d'agrément provisoires issues de Sisal et les agrément déclarés par les opérateurs garantis par la SGA d'HLM.

	2008	2009	2010	1011	2012	2013	2014	2015	2016
Données Sisal ²⁸	2246	2218	2901	6735	5768	6980	7265	8080	ND
Données SGA HLM	1347	1223	734	1783	2249	ND	5007	2777	2951

Tableau n° 5 des données agrégées de production

Sources : Sisal et SGA HLM

Il est important de souligner que le tableau n°5 ne reprend pas les données des SACICAP et des SEM. Par ailleurs le mode de présentation retenu par la SGA est trimestriel et ne reprend de façon cumulée que les dossiers en cours de gestion. L'exploitation de ces informations est donc difficile pour évaluer la production totale du PSLA depuis l'origine.

2.1.4. Les chiffres des familles d'opérateurs

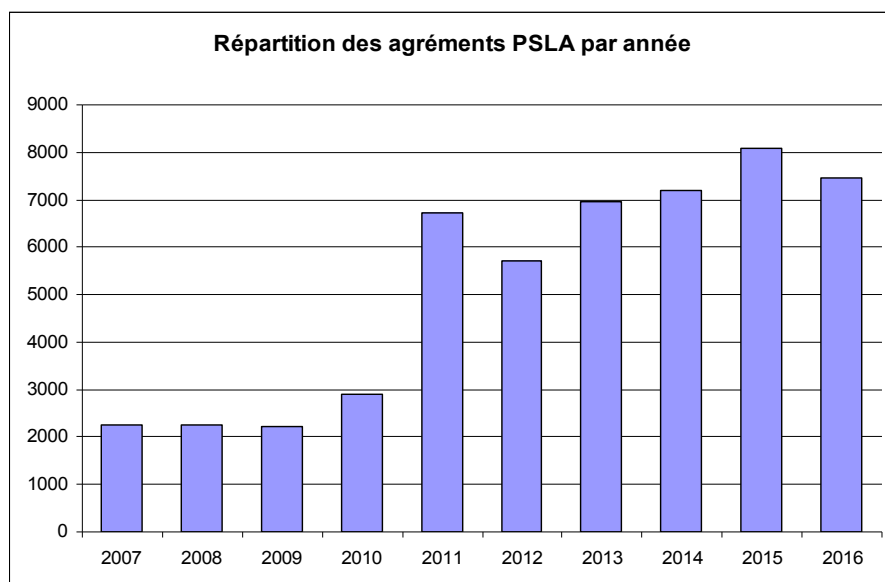
Pour 2015, sur la base des informations recueillies auprès des diverses familles d'opérateurs la production de logements livrés aurait été de 6 300 :

²⁸ Données chiffrées publiées annuellement par la DHUP « le logement social en chiffres », février 2016

- 4600 au titre de ce que la SGA HLM garantit ;
- 800 au titre des Sacicap en soulignant une possibilité de doublons avec le chiffre avancé par la SGA HLM sans que la mission puisse en évaluer le nombre ;
- environ 900 pour les SEM.

2.1.5. La progression du PSLA

Pour conclure, deux remarques s'imposent : d'une part le PSLA a « décollé » en 2011 et connaît depuis une progression continue, même si celle-ci ne peut être mesurée qu'à travers les seuls agréments provisoires, comme le montre le graphique n°2. Cette évolution est corroborée par toutes les sources.



graphique n° 2 /Source Cerema

2.2. Typologie des logements produits en PSLA

Pour appréhender cette typologie nous repartirons des données tirées de la base de la fédération des coopératives qui apparaît la mieux renseignée en la matière, même si elle n'est pas exhaustive.

Le tableau n°5 présente les données des logements agréés ces trois dernières années. Pour les prix et les surfaces des logements ce sont des moyennes qui sont des données trop agrégées pour marquer les différences entre les départements.

	2014			2015			2016		
Individuel	2603 (39%)			3004 (36%)			3373 (37%)		
Collectif	4112 (61%)			5346 (64%)			5778 (63%)		
Zone	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Prix de vente(en€ HT)	199601	154878	155649	198988	155111	156384	201933	155777	156384
Prix de vente au m ² (en€ HT)	2698	1956	1748	2782	1951	1792	2836	1958	1815
Surface utile (en m ²)	76	80	91	73	81	88	72	81	88

Tableau n° 5 caractéristiques moyennes des opérations en PSLA

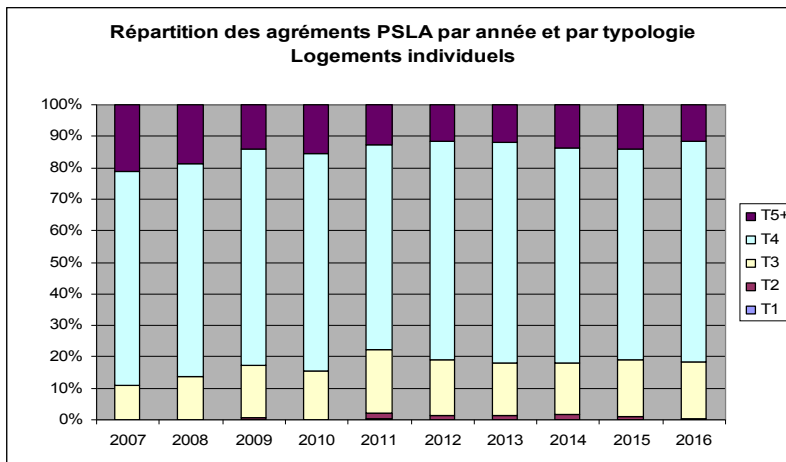
Sources : Fiches trimestrielles coop en action (fédération des coopératives)

Plusieurs observations viennent à l'appui de ce tableau :

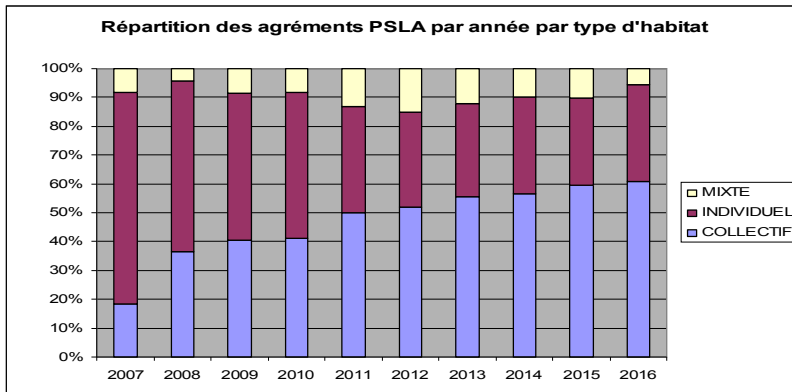
- la répartition entre l'individuel et le collectif est stable autour quasiment des deux tiers pour le second ;
- les prix en valeur absolue et rapportés au m² sont peu différents entre les zone B et C²⁹ ; la différence de surface s'explique par le fait qu'on a bien plus de maisons individuelles construites en zone C ; elles sont par définition un peu plus grandes que les logements collectifs à nombre équivalent de pièces, ce qui justifie un prix plus élevé en valeur absolue ;
- les prix sont relativement stables d'une année sur l'autre dans les trois zones ;
- l'augmentation des prix rapporté au m² croît plus vite pour les logements en zone A que pour ceux des deux autres zones.

Le graphique n°3 établi à partir des données de Sisal sur les agréments provisoires exploitations illustre bien que l'individuel n'est plus majoritaire dans la production de PSLA pour n'en représenter qu'un tiers. En outre on observe que c'est en 2011 que le phénomène s'inverse est 2011, année où le PSLA a connu un net « décollage ».

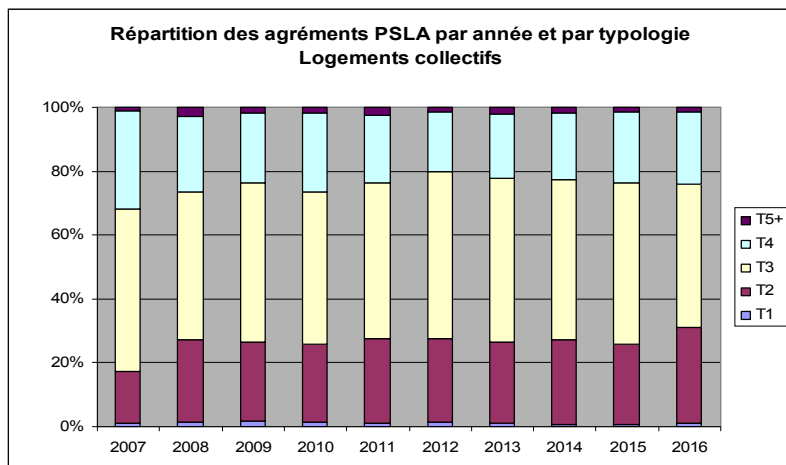
²⁹ Pour mémoire la zone A concerne l'agglomération de Paris hors Paris et 76 communes de sa périphérie, la Côte d'Azur, la partie française du Genevois ; la zone B1 les grandes agglomérations, la zone B2 certaines villes centres à loyers élevés, une partie de la grande couronne parisienne, les DOM, la zone C représente le reste du territoire



Graphique n°3 source Sisal -traitement CEREMA



Graphique n°4 - source Sisal - traitement CEREMA



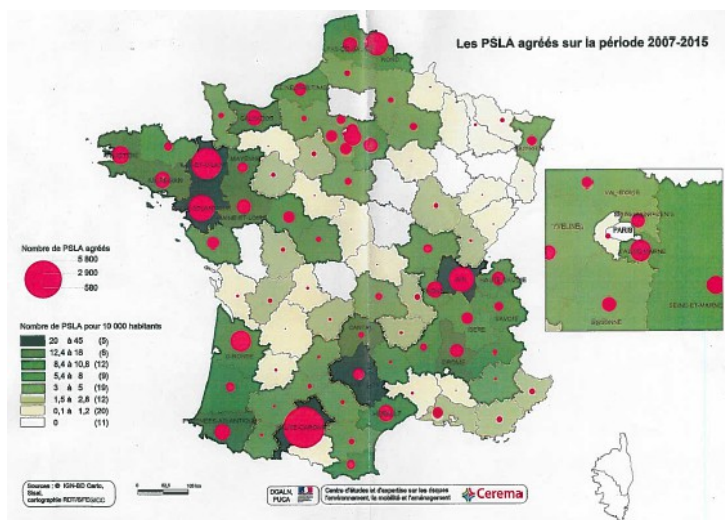
Graphique n° 5 – source SISAL – traitement CEREMA

Deux enseignements peuvent en être tirés :

- une production de logements collectifs privilégiant les T2 et T3 qui représentent 76 % du total ;
- une production de logements individuels axée sur les T4 avec 68 % du total.

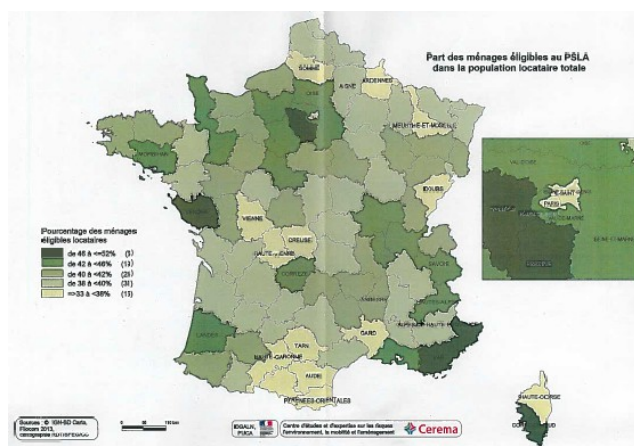
2.3. Une répartition géographique contrastée

Sans revenir sur la montée en puissance progressive du produit qu'est le PSLA, il est intéressant d'analyser la répartition géographique du PSLA et son absence de concordance avec le vivier que représentent les ménages sous plafonds de ressources PSLA.



Carte n° 1 Répartition géographique des PSLA - Source : CEREMA (Direction des Hauts-de-France)

En 2016 on constate cependant un effet de diffusion très léger dans à peu près tous les territoires à l'instar du département de l'Oise qui a connu sa première opération inscrite en 2016 pour 15 logements.



Carte n°2 Répartition des populations éligibles au PSLA - Source CEREMA (Direction des Hauts-de-France)

Lorsqu'on compare les deux cartes, on observe qu'il n'y a pas de cohérence entre celle qui exprime « en gros » la demande potentielle (carte n°2) et celle (carte n°1) qui représente les agréments provisoires délivrés par département. Ainsi le littoral méditerranéen dont les populations théoriquement éligibles pourraient le positionner en tête de la production de logements en accession sociale a des résultats très médiocres. La priorité est donnée localement à la construction de logements locatifs sociaux par les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les services de l'État.

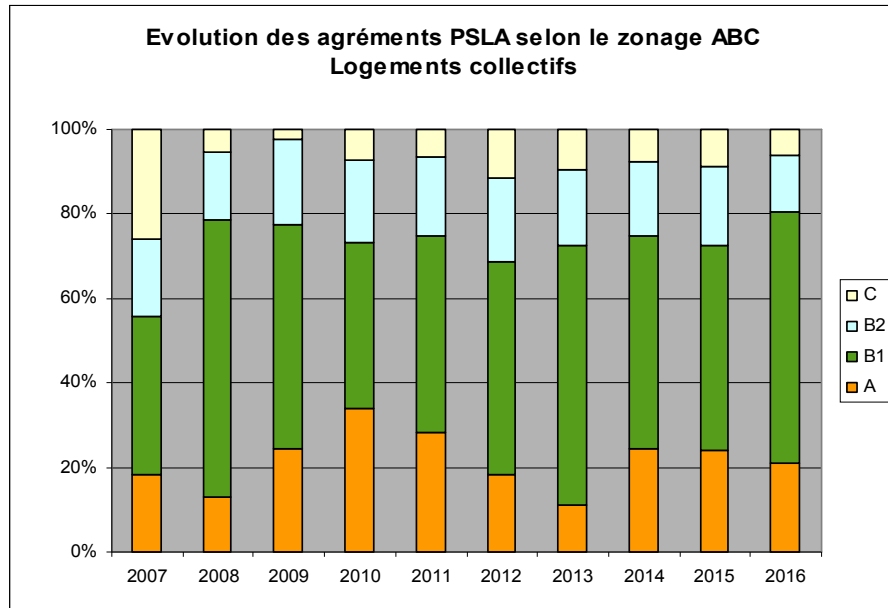
En second lieu, les départements dans lesquels moins de cinq logements en PSLA pour 10 000 habitants sont agréés représentent les deux tiers du territoire métropolitain, et pour onze d'entre eux aucun agrément n'y a été délivré en 9 ans. Il est symptomatique que ces derniers s'inscrivent dans la « diagonale aride » évoquée par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui a subi les effets les plus importants en termes de déprise industrielle. Le PSLA ne concerne donc qu'un tiers au mieux des départements. Dans le seul département de l'Oise, deux raisons peuvent expliquer une telle absence de production :

- d'une part un manque certain d'intérêt des collectivités locales qui, du fait de leur proximité de l'Île-de-France craignent de financer l'accueil de ménages qui en seraient issus au détriment de leurs propres habitants, et la priorité de l'État donnée à la production de logements locatifs sociaux pour loger les populations locales, très modestes ;
- d'autre part l'effet d'une concurrence provoquée par l'octroi aux opérateurs du monde HLM de subventions accordées conjointement par le conseil départemental et le conseil régional dans les périmètres ANRU, à hauteur cumulée de 20 000€ par logement en accession sociale, à condition que les acquéreurs soient issus d'un logement locatif social ; ce dispositif particulièrement attractif a dissuadé les opérateurs locaux de se lancer dans des opérations en PSLA ; il est maintenant supprimé, ce qui incite désormais les mêmes opérateurs à s'intéresser au PSLA.

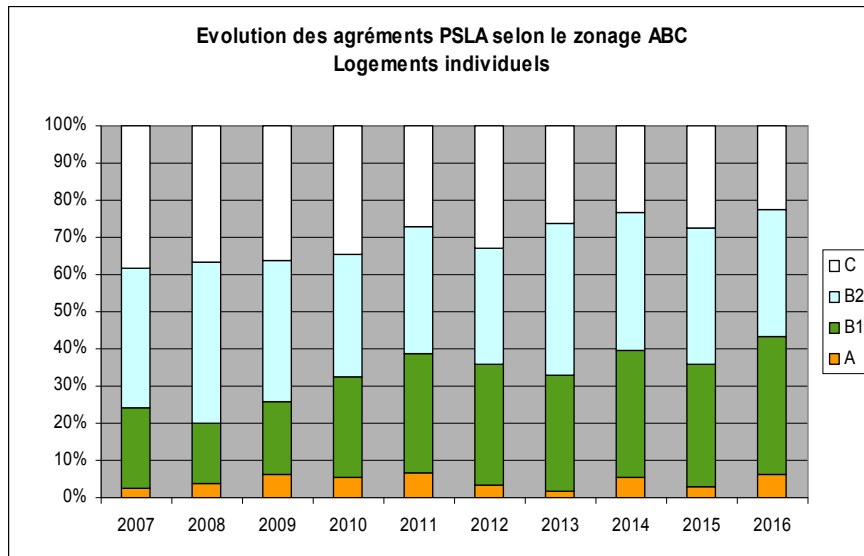
La carte n°1 montre que la densité des PSLA rapportée à la population est significative dans cinq départements en particulier relevant de types différents de territoires : rural (l'Aveyron), moyennement urbain mais sous l'influence de deux villes importantes que sont Lyon et Genève (l'Ain) et urbain, comprenant chacun une métropole. Dans tous les cas ces territoires sont en zones B et C à l'exception de l'Ain qui comprend une faible partie de son périmètre en zone A voisine de Genève (communauté de communes du pays de Gex).

Lorsque l'on procède à une analyse territoriale plus fine on constate que la majorité des opérations de PSLA est effectivement implantée en zone B et en zone C sous influence directe des zones B 1 et B2.

Les graphiques qui suivent, donnent par type de logements (collectifs et individuels) l'évolution selon le zonage ABC depuis 2007.



Graphique n°6 - source Sisal - traitement CEREMA

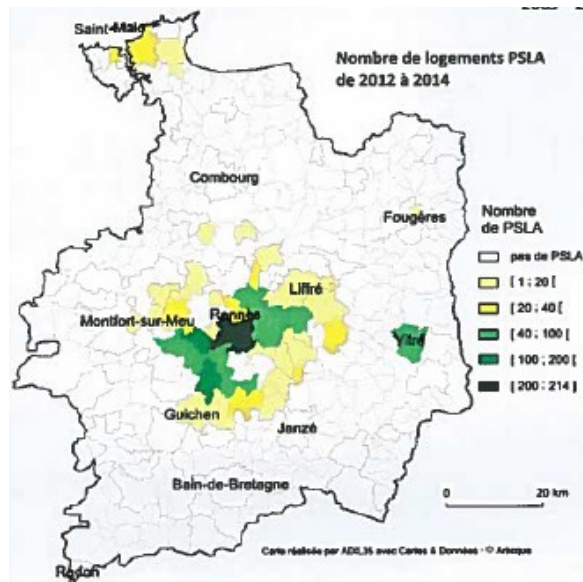


Graphique n°7 - traitement CEREMA source Sisa

On peut tirer des données disponibles la conclusion que depuis environ 3 ans les territoires d'application du PSLA sont essentiellement la zone B (pour les deux tiers de la production totale), la zone C n'étant concernée que pour 17 % et la zone A 15 %.

Dans le cas de l'Ille-et-Vilaine la carte n°3 illustre cette répartition territoriale qui exclut a priori les zones plus rurales pour se concentrer sur Rennes, ceci résultant de la

politique très volontariste des collectivités (cf partie 3) et des agglomérations de moindre importance telles que Vitré, Saint-Malo, les autres communes concernées étant soit dans le périmètre de la métropole soit dans son voisinage immédiat.



Carte n°3 Situation de l'Ille-et-Vilaine source : Conseil départemental

Dans le cas toulousain on retrouve l'influence de la ville centre dans la répartition des PSLA, le sud du département plus montagneux étant totalement exclu. La concentration des opérations se fait sur 4 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) répartis concentriquement autour de la métropole elle-même.

En région Île-de-France, le Val-de-Marne et la Seine-et-Marne sont les deux départements les plus consommateurs de PSLA. Le premier est en zone A, voire A bis, tandis que le second est en zone B. Dans la périphérie immédiate de Paris, compte tenu des prix du foncier l'intervention de la commune sur laquelle a lieu l'opération est indispensable pour assurer son équilibre.

Dans les départements actifs dans l'accession sociale à la propriété, qu'ils soient urbains ou plus ruraux, on peut observer que la mise en œuvre du PSLA est le fruit de l'action d'un nombre restreint d'opérateurs :

- 2 dans la Drôme ;
- 4 dans l'Ain, dont l'un réalise la quasi-totalité des opérations ;
- 5 en Ille-et-Vilaine ;
- 5 dans l'agglomération de Toulouse, dont une SACICAP ;
- 3 en Val-de-Marne.

2.4. Le dispositif de solvabilisation est avantageux pour les acquéreurs

Les risques financiers pour les acquéreurs sont assurés par de nombreux filets de sécurité, qui permettent de solvabiliser les acquéreurs.

Le principal avantage réside dans la baisse du taux de TVA de 20 % à 5,5 %. Ce gain de 15 points permet une réduction notable du prix de vente, réduction qui s'explique aussi par les marges réduites de certains opérateurs.

Pour illustrer celui-ci on peut donner quelques exemples tirés des visites effectuées sur le terrain, à commencer par l'Île-de-France :

- dans le **Val-de-Marne** une opération livrée en 2013 à **Champigny-sur-Marne** (zone A) les prix de logements PSLA étaient hors taxes de 2610€/m² pour un T2 ; 2220€/m² pour un T3 ; 2160€/m² pour un T4, la moyenne des prix d'appartements neufs étant de 3834 €/m² TTC pour le Val de Marne au 3^e trimestre 2013³⁰ ;
- **A Brou-Chantereine** (zone B) en **Seine-et-Marne** les prix (HT) de logements PSLA en 2015 étaient de 2220€/m² pour un T3, 2120€/m² pour un T4, 2080€/m² pour un T5, la moyenne des prix en collectif neuf étant de 3981 €/m² TTC en Seine-et-Marne au 3^e trimestre 2015 (ECLN) ;
- **A Malakoff** (zone A+) pour une opération livrée en 2015 les prix (HT) PSLA étaient de 2660€/m² pour un T2 et de 2600€/m² pour un T4, la moyenne des prix pour un logement en collectif dans les Hauts-de-Seine au 4^e trimestre 2015 étant de 6377 €/m² TTC ;
- **A Toulouse**, pour une opération livrée en 2015 les prix hors taxes ont été de 2340€/m² pour un T3 et de 2200€/m² pour un T5, le prix moyen au m² sur Toulouse Métropole étant de 3500 € en collectif neuf (ECLN).

Enfin dans **l'Ain** sur le pays de Gex à Divonne-les-Bains une petite opération comprenant du PSLA en T3 a été livrée en 2015 avec un prix de vente de 3120 €/m² alors que le prix de vente médian sur ce territoire en zone A est de 3740 €/m² (source base des notaires, incluant des logements dans l'ancien), prix qui contraste avec une opération livrée en PSLA à la même époque à Bourg-en-Bresse pour 2270€/m² pour un T3.

On comprend à la lumière de ces données très fragmentaires que l'intérêt du PSLA est directement en rapport avec l'état des marchés locaux de l'habitat et qu'il exige dans sa mise en application de faire des études précises de marché.

L'autre avantage important est l'exonération de la taxe foncière pour le bâti (TFPB) sur une période de 15 ans. La mission l'estime à près de 12 000 € pour un

³⁰ Source : enquête de commercialisation des logements neufs (ECLN) DRIEA Île-de-France

logement de 160 000€ HT. On ne développera pas cet avantage sachant que pour les communes il représente une perte de ressources parfois lourde.

La possibilité de cumuler le PSLA avec le PTZ depuis 2009³¹, ainsi qu'avec le PAS est un atout non négligeable ; les modalités actuelles du PTZ, qui fluctuent malheureusement trop vite au gré des lois de finances, sont attractives et permettent de compléter les apports personnels ou constitutifs de la période locative ; on peut noter qu'en région parisienne dans les zones A+ le cumul des taux bas avec l'octroi d'un PTZ avantageux peut conduire les opérateurs à recommander aux acquéreurs de ne pas recourir au PSLA en fonction de la hauteur de leur apport, le cumul de l'octroi de prêts à taux bas et des conditions favorables actuelles du PTZ figée jusqu'à la fin 2017 pouvant compenser la perte du bénéfice de la TVA à taux réduit ; on voit donc que des conditions financières intéressantes du PTZ peuvent dissuader les ménages les plus solvables de recourir au PSLA.

L'acquéreur est en principe exonéré du paiement de la taxe de publicité foncière, compte tenu que l'opérateur est un organisme HLM, dont les opérations ne rentrent pas dans le champ d'application de cette taxe.

Enfin, le premier versement effectif se fait à l'entrée dans les logements, ce qui est une grande différence avec l'achat classique en VEFA où les acomptes sont à verser à la signature puis en fonction de l'avancement des travaux ; a contrario l'acquéreur en PSLA doit payer deux fois les frais de notaire *stricto sensu*, une première fois à la signature du contrat de location-accession et une seconde fois pour la vente effective après la levée d'option. A tous ces avantages s'ajoutent les **dispositifs de sécurisation** que sont la garantie de relogement et la garantie de rachat dans les 15 ans à compter de la levée d'option³².

2.5. Il comporte aussi des atouts pour les opérateurs malgré quelques aléas

La lourdeur apparente du PSLA avec ses contraintes en matière de relogement et de rachat en cas de défaillance des acquéreurs, implique de la part des opérateurs un phase d'acculturation pour adapter leurs propres services aux contraintes spécifiques de la commercialisation de ce type de produit et au suivi d'un acquéreur qui est à la fois locataire et impliqué dans la copropriété. Une fois ce cap franchi, les **avantages, fiscaux** notamment ne sont pas négligeables. On retiendra :

- au-delà du délai de dix-huit mois après l'achèvement des travaux l'agrément provisoire n'étant pas transformé en agrément définitif, l'opérateur devrait

³¹ Décret n° 2009-392 du 7 avril 2009 relatif au prêt social de location-accession et modifiant le code de la construction et de l'habitation

³² Pour les détails d'application on se référera à l'annexe n°III

reverser la TVA réduite et ainsi acquitter un différentiel pour les logements non commercialisés sous le régime PSLA ; en pratique la possibilité offerte aux opérateurs de transformer les logements agréés en PSLA en logements locatifs conventionnés avec un loyer PLS permet d'éviter le paiement de ce différentiel ;

- au-delà de la deuxième année de son achèvement, si le logement n'a pas fait l'objet d'une vente (ou levée d'option), l'opérateur doit opérer une livraison à soi-même (LASM) et déclarer la TVA sur le coût de revient du logement. Toutefois le mécanisme mis en place permet de ne faire aucune sortie de trésorerie, ce qui est favorable pour les opérateurs ;
- enfin, si logement n'est pas vendu au 1^{er} janvier de la quatrième année qui suit son achèvement, l'option n'étant pas levée, l'organisme est tenu de reverser un vingtième de la TVA précédemment déduite (au taux réduit au moment de la LASM) l'immeuble n'étant pas utilisé pour une activité non soumise à la TVA au taux réduit ; si le logement n'est pas occupé le reversement n'est pas dû ;
- d'une façon générale l'opérateur peut déduire la TVA sur les travaux et les dépenses d'études et d'acquisition foncière dès leur paiement, alors que celle due au titre de la vente n'intervient qu'une fois le transfert de propriété effectif. Il n'y a donc pas de financement de cette taxe pendant la durée de la phase locative.

Il convient de souligner la souplesse du dispositif qui permet la transformation des logements PSLA invendus en locatif à loyer PLS³³, avec l'accord des services instructeurs (DDT et délégataires des aides à la pierre), ou en accession libre si le marché permet de les absorber.

Les fragilités des opérateurs sont à rechercher d'abord dans l'obtention de garanties d'emprunts.

La SGA d'HLM, créée en 2006, garantit obligatoirement les opérateurs HLM qui produisent des logements en accession sociale à la propriété pour les cas où ils rencontreraient des difficultés financières résultant de ce type d'opération. Elle ne garantit donc pas des opérations comme telles mais l'opérateur lui-même. Actuellement 357 organismes du logement social bénéficient de cette garantie. En revanche, d'autres producteurs de PSLA tels que les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (Sacicap) et les SEM qui ont une activité immobilière sociale, ne peuvent être garantis par la SGA HLM.

Toutefois il appartient à chaque opérateur d'obtenir des garanties pour les emprunts souscrits pour chaque opération. Traditionnellement les opérateurs se tournent vers les communes ou les départements. Or, on observe que certaines collectivités (départements, petites communes, EPCI n'ayant pas pris la compétence) commencent à refuser ces garanties. Elles hésitent en effet à dégrader leur ratio d'endettement alors même que l'appel des garanties d'emprunt des bailleurs sociaux est extrêmement rare.

³³cependant si l'opération PSLA est financée sur fonds d'épargne, la Caisse des dépôts et consignations exigera une indemnité de 7 % du montant du prêt

En outre, les conseils départementaux ne suffisent plus à compenser ces refus eux-mêmes pouvant réserver leur garantie à leur propre bailleur. Cela conduit donc les opérateurs à prendre des cautions qui renchérissent mécaniquement les coûts et donc fragilisent les équilibres financiers.

Par ailleurs, les opérateurs rencontrés au cours de visites de terrain ont évoqué les difficultés qu'ils rencontrent dans les discussions avec des communes généralement petites qui renâclent à voir des opérations en PSLA se faire sur leur territoire du fait de la perte des recettes de TFPB. Ceci est d'autant plus vrai que la compensation par l'État est de plus en plus minime, ce qui renforce les réserves des communes, d'autant que les dotations budgétaires de l'État sont elles-mêmes en forte réduction.

Enfin on note au titre des fragilités les garanties de rachat des logements en cas de difficultés des acquéreurs dans les 15 ans qui suivent la vente. C'est là une contrainte forte mais en réalité elle est à relativiser, car ces cas sont rares. La sélection des candidats acquéreurs effectuée en amont peut influencer sur la mise en œuvre de cette garantie.

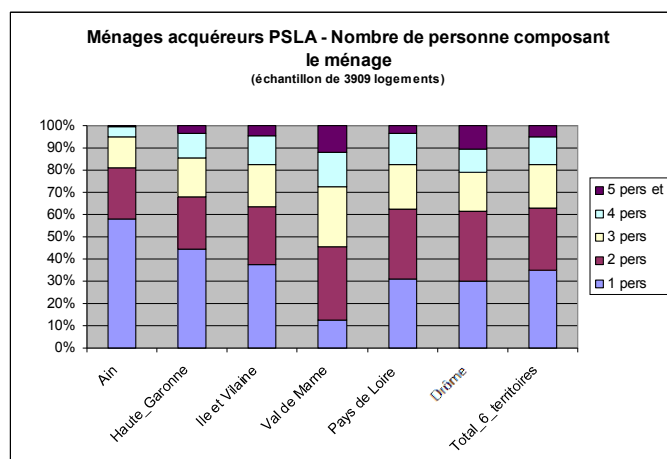
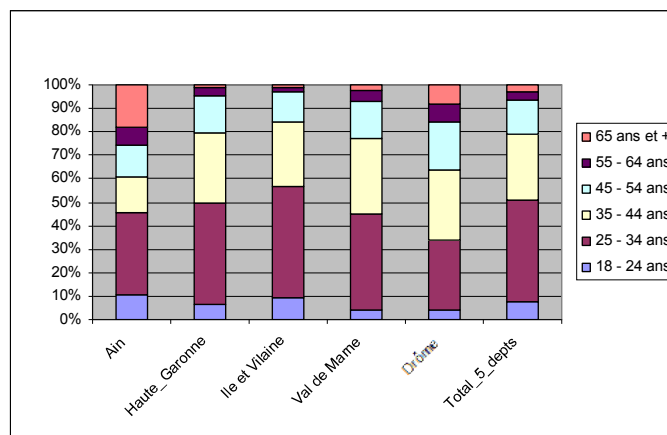
Malgré ces aléas, le PSLA se révèle rentable : s'agissant des fonds propres qu'implique le PSLA, les opérateurs, quasi unanimes, n'observent pas une augmentation significative de leur montant par rapport à ce qui est consacré à la production de logements locatifs sociaux. De fait, ceci revient à affirmer que cette activité peut recouvrir une certaine rentabilité financière que la mission n'a pas eu les moyens d'évaluer. Certains opérateurs ont évoqué des marges de l'ordre de 3 à 5 %.

3. Le profil des acquéreurs reflète la sélection effectuée par les opérateurs et des politiques des collectivités en faveur de l'accession

3.1. Les ménages acquéreurs sont jeunes

- Beaucoup de jeunes ménages de une ou deux personnes

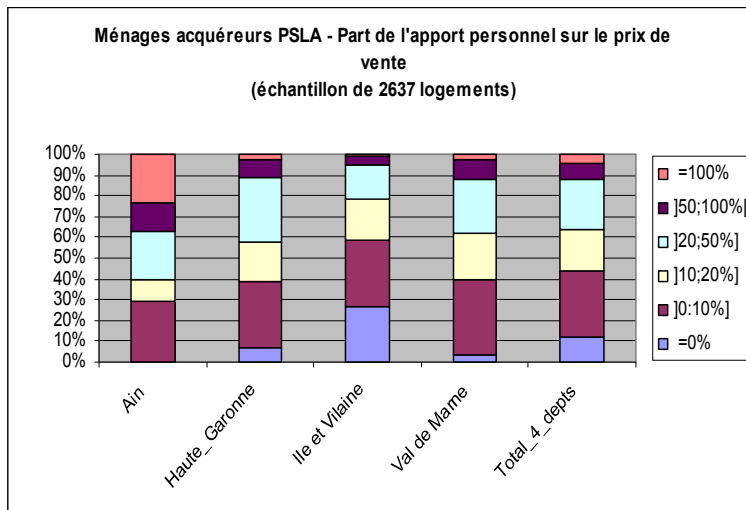
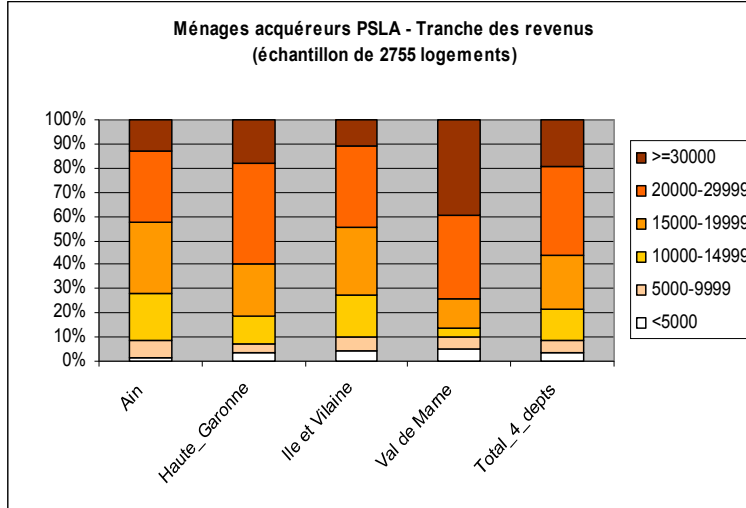
Le profil des ménages qui se dégage à partir des données ³⁴ met en évidence une forte proportion de jeunes ménages parmi les acquéreurs (50 % ont moins de 35 ans), ce qui répond bien aux attentes des collectivités. A l'autre extrémité on trouve dans certains départements une part non négligeable de personnes de plus de 60 ans (20 % dans l'Ain), le PSLA n'étant pas réservé aux primo-accédants.



Graphiques n°8 et 9 - source : données opérateurs – exploitation CEREMA

³⁴ Ont été ajoutées, quand les items étaient renseignés, les données fournies par la DREAL des Pays de la Loire qui a effectué une enquête spécifique auprès des opérateurs de cette région, dans le cadre d'un partenariat avec l'association régionale des organismes d'HLM

- Des revenus et un apport personnel très variables en fonction des marchés locaux et des politiques des collectivités



Graphiques n°10 et 11 - source : données opérateurs – exploitation CEREMA

Si, dans certains cas, l'apport personnel représente 100 % du prix du logement, c'est que les textes n'imposent ni d'être primo-accédant ni de s'endetter. Le nom même de PSLA ne signifie pas qu'un prêt est accordé aux ménages acquéreurs mais aux opérateurs.

Par ailleurs, compte tenu du faible nombre de ménages dans certaines bases de données, la mission invite à la prudence dans les conclusions qui pourraient être tirées de ces graphiques. Des croisements entre âge des acquéreurs et apport personnel (annexe 4) éclairent cette répartition.

3.2. Le PSLA est utilisé de façon croissante comme un levier des politiques locales de l'habitat

De nombreuses collectivités locales s'étaient engagés dans le PASS-Foncier. La disparition de ce dispositif, unanimement apprécié, n'a pas eu pour conséquence un repli des politiques d'accession mais plutôt leur redéfinition. Pour la majorité des agglomérations de taille moyenne, confrontées à une paupérisation et un vieillissement de leur population (voire à une baisse de celle-ci), la revitalisation des villes-centres et de leur périphérie immédiate est un enjeu d'importance ; l'offre de logements neufs, « mixant » plusieurs produits (PLUS, PLS, PSLA, accession libre) fait partie des leviers actionnés.

Dans les grandes agglomérations et les métropoles, l'ambition des élus est à la fois de diversifier les statuts d'occupation dans les secteurs en renouvellement urbain et de garder les « classes fécondes » qui partent en périphérie. Ces ambitions se traduisent dans les documents à caractère prescriptif ou programmatique que sont les PLU et les PLH : Toulouse, Nantes, Rennes, Saint-Malo par exemple affichent des objectifs chiffrés qui sont déclinés par territoires, et valorisent une palette de produits d'accession soutenus à travers divers leviers : foncier décoté, subvention au logement donnée à l'opérateur ou à l'acquéreur sous conditions de ressources et en assortissant leurs aides de clauses anti-spéculatives.

Les opérateurs soulignent le caractère très positif de ce volontarisme des collectivités : outre son impact, décisif, en matière d'accès au foncier, il permet de mobiliser les banques et les services de l'Etat sur un objectif partagé, comme la mission a pu l'observer dans l'agglomération toulousaine.

Le PSLA est d'ailleurs pour les opérateurs un point d'entrée dans certaines communes (Ain, Haute-Garonne).

Certaines collectivités vont encore plus loin en ciblant ou excluant des catégories de ménages : ainsi Rennes-Métropole impose que l'acquéreur en PSLA bénéficie d'un PTZ, afin de favoriser les primo-accédants, et des conditions de résidence ou d'activité professionnelle sur le territoire métropolitain. Dans le Val-de-Marne, la plupart des communes et le conseil départemental étant défavorables à la vente HLM, le PSLA se trouve positionné comme le vecteur social de l'accession à la propriété. On constate nettement, à travers l'indicateur de spécialisation présenté en annexe 4, les effets des choix opérés par les collectivités ou les opérateurs sur le profil des ménages acquéreurs, en comparant les revenus (sous plafonds PLUS) de ces derniers et ceux de la population de la ville ou du département (sous plafonds PLUS).

La coopération avec les collectivités locales et les EPCI ne dispense cependant pas de prendre en compte le marché. En effet, certains projets ne rencontrent pas leur clientèle.

Dans certains sites en PNRU, comme à Toulouse, les PSLA souffrent de l'offre « concurrente » des logements réalisés avec une TVA à 5,5 % et bénéficiant d'une prime ANRU (10 à 15 000 euros) et la livraison simultanée de plusieurs dizaines de logements dans un secteur ayant une capacité d'absorption limitée ajoutée à la difficulté ; ailleurs il arrive que les produits ne correspondent pas à la demande (petit collectif en milieu rural) ou qu'ils soient trop chers par rapport à l'offre de constructeurs de maisons individuelles ou aux logements dans l'ancien (Pays de la Loire, Ain).

3.3. L'accès à l'information et l'appréciation de la solvabilité pèsent dès la pré-commercialisation

La délivrance de l'agrément définitif est subordonnée à la vérification du respect des plafonds de ressources des candidats, mais les banques et les opérateurs peuvent avoir des politiques qui sélectionnent les plus solvables d'entre eux. Dans les simulations effectuées pour apprécier la solvabilité de l'acquéreur potentiel en phase de pré-commercialisation, il arrive que ne soient pris en compte ni l'octroi éventuel du PTZ ni l'exonération de TFPB ; certains majorent même les taux d'intérêt d'un point, ce qui a pour effet de sélectionner les acquéreurs ayant les revenus les plus élevés.

Les opérateurs confirment la part significative prise par les communes ou certains EPCI dans la diffusion de l'information sur la construction de PSLA, voire dans la mise en relation entre le produit et ses acquéreurs potentiels. Certaines communes tiennent des listes de ménages candidats à l'accession et, dans certaines zones où la demande est forte, organisent « l'attribution » des logements : dans une commune du Val-de-Marne, un notaire reçoit en mairie les ménages candidats en fonction de leur ordre d'inscription sur la liste d'attente (sans que les élus interviennent dans le processus). A Rennes, lorsque l'opérateur ouvre sa période de commercialisation, la métropole fait connaître l'offre sur ses supports (journaux, internet) et tous les ménages peuvent candidater pendant une période limitée (2-3 mois). Le promoteur engrange les candidatures et vérifie l'éligibilité des ménages. Les dossiers sont ensuite examinés dans une commission tripartite associant des représentants de la métropole, de la commune d'implantation du logement et du promoteur.

Dans certaines opérations où Action logement pré-finance le PSLA, une information peut être donnée aux salariés des entreprises cotisantes. Dans le Val de Marne, Coopimmo a passé une convention avec Equature, filiale d'Amallia pour apporter un

conseil aux ménages dans l'étude de leur plan de financement. Un travail de même type est effectué dans l'Ain par la délégation départementale d'Amallia³⁵.

Enfin, les salons de l'immobilier des dernières années ont également contribué à faire connaître le PSLA. Les « commerciaux » y présentent le produit et en fonction des projets et des revenus des ménages qui manifestent leur intérêt, ils le proposent en PSLA, lorsque les ménages intéressés ont des ressources inférieures aux plafonds, tantôt en VEFA³⁶, dans le cas contraire.

On peut ajouter qu'un certain nombre d'opérateurs ont souligné que la commercialisation par voie d'affichage sur les chantiers est aussi un moyen efficace, dès lors que le PSLA est bien connu dans les territoires.

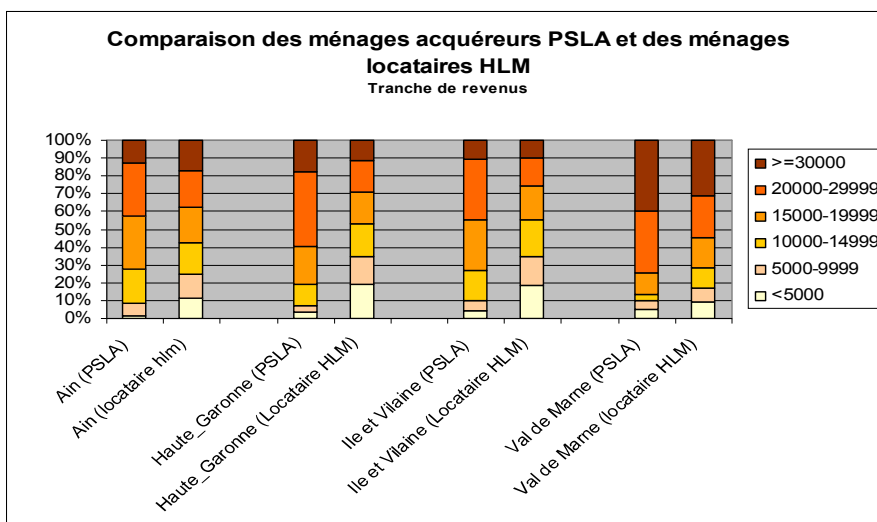
3.4. Le PSLA n'est pas le vecteur le plus adapté de la mobilité au sein du parc social

La commercialisation auprès des locataires HLM s'opère de façon assez différente d'un bailleur social à l'autre : ils sont informés en priorité à travers la revue interne du bailleur, le site internet ou un courrier accompagnant la quittance de loyer. Certains organismes organisent des rendez-vous « mobilité » afin de proposer un projet d'accession à des locataires devant acquitter un surloyer ou identifiés comme étant en sous-occupation dans leur logement. Certaines communes comme Nanterre ou Champigny-sur-Marne demandent formellement à leurs opérateurs d'accueillir des ménages issus du parc locatif social dans l'objectif de favoriser la promotion sociale.

Appréhender la part des anciens locataires du logement social parmi les acquéreurs en PSLA se révèle particulièrement délicat, cette information n'étant pas recueillie de façon systématique par les opérateurs. Selon ces derniers leur part varie entre 20 et 30 %. L'USH, dans un document qu'elle a élaboré pour la mission, estime « en QPV et hors QPV, entre 15 % et 35 % la part des acquéreurs en PSLA antérieurement locataires Hlm ». La modestie des revenus des locataires du parc social rend assez difficile une accession en neuf et la vente HLM se trouve beaucoup mieux positionnée en termes de prix, du moins en zone dense. La comparaison des revenus entre locataires HLM et acquéreurs en PSLA est assez éclairante (pour plus de développements voir annexe 4).

³⁵ Depuis début 2017 c'est au nom d'Action logement du fait de la réforme du 1 % qui s'est mise en place

³⁶ ce qui explique que tous les agréments provisoires ne soient pas confirmés, un certain nombre de logements étant *in fine* vendus à des tarifs libres et avec un taux de TVA de 20 %.



Graphique n°12 - source : données opérateurs – exploitation CEREMA Source : FILOCOM fichiers fiscaux

3.5. Le nombre de défaillances est faible et les garanties sont peu mobilisées

Alors que le dispositif du PSLA est conçu pour sécuriser au maximum les acquéreurs, avec la possible garantie de relogement en cas de non levée d'option au cours de la période indiquée dans le contrat et la garantie de rachat pendant 15 ans en cas de difficultés listées dans le décret de 2004, on constate un très faible nombre de non levées d'option et encore moins de rachats.

Si la majorité des contrats de réservation se transforment en contrats de location-accession, on observe une proportion de 10 % de désistements avant même la livraison des logements. Selon l'opérateur Neotoa (Ile-et-Vilaine) le contrat de réservation n'engage pas les candidats, malgré le versement d'un dépôt de garantie et la concurrence est parfois vive entre opérateurs. Afin d'enrayer ce phénomène, Rennes Métropole a décidé de ne plus agréer qu'une opération par commune à la fois.

Après la signature du contrat de location-accession, les non levées d'option sont à peu près du même ordre (10 %). Promologis à Toulouse reconnaît une dizaine d'« échecs » sur 1000 logements vendus en PSLA. Expansiel affiche 172 résiliations (85 avant entrée dans les lieux, 87 après), concentrées sur quelques opérations pour plus d'un millier de logements réalisés. Quant à Semcoda, son directeur dénombre 19 résiliations sur 450 contrats, et 10 garanties de rachat exercées par an sur un stock de plusieurs centaines de logements).

Cela confirme que tous les acteurs impliqués dans ce type d'acquisition (banques, opérateurs, ménages) ont bien accompagné le projet et sans doute sélectionné les candidats les plus « mûrs » pour un projet d'accession.

Certains opérateurs ont un RV annuel avec le locataire-accédant pour faire le point sur l'avancement de son projet. Coopimmo (Val-de-Marne) organise des réunions d'information sur la gestion en copropriété.

Les cas dans lesquels les ménages renoncent à lever l'option tiennent, aux dires des opérateurs, à des problèmes de perception de l'environnement (quartier ou voisinage), mais aussi à des malfaçons ou des charges de copropriété trop élevées (ADIL de Haute-Garonne). Les difficultés financières ne sont pas le principal motif. Il faut toutefois rappeler que, d'une façon générale, le taux de défaillance dans l'accession sociale est extrêmement faible (la Cour des Comptes estime à 0,03 % le nombre de sinistres pris en charge par la SG FGAS au titre du PAS et du PTZ).

Les ADIL rencontrées sont désormais beaucoup moins consultées par les candidats à l'accession (environ 10 % des consultations) qu'autrefois. En ce qui concerne les plans de financement, les courtiers et les simulateurs disponibles sur internet ont pris l'avantage. En revanche elles demeurent une référence pour les questions d'ordre juridique et sont consultées sur les spécificités de la location-accession. La communauté d'agglomération de Bourg-en-Bresse a, par le passé, cherché à sécuriser l'accession sociale en liant son aide aux ménages (5000 €) à une obligation pour l'acquéreur de rencontrer l'ADIL de l'Ain et pour l'opérateur de respecter des normes en matière de qualité thermique, mais l'opération a été arrêtée faute de succès. Quant à l'ADIL d'Ille-et-Vilaine, elle a noué une collaboration avec la CAF pour sensibiliser les primo-accédants dans le cadre de réunions d'une demi-journée au cours de laquelle toutes les aides destinées à l'accession sont présentées.

4. La dynamique constatée ne doit pas être enrayée même si des améliorations peuvent être envisagées dans la mise en œuvre du PSLA

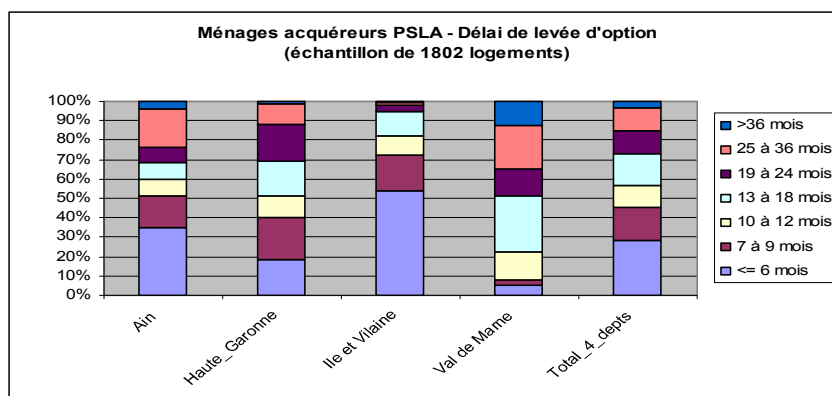
Au vu du nombre croissant d'opérateurs qui demandent des agréments, il semble que le PSLA sorte enfin de la pénombre où il est resté longtemps cantonné. Compte tenu de la part qu'il prend dans les politiques locales de l'habitat, il mérite d'être mieux connu, mais les constats effectués ne justifient pas de le modifier substantiellement ; aussi les recommandations de la mission visent plutôt à le « toiler » afin de renforcer son efficacité.

4.1. Rappeler la philosophie de la location-accession en encadrant la durée de la phase locative

Alors que le principe de la location-accession est de permettre à un ménage modeste de se constituer un apport personnel et de bénéficier d'un droit à l'essai, on observe une nette tendance au raccourcissement de la phase locative. Pour certains opérateurs l'intérêt de la phase locative ne réside pas dans la constitution d'une épargne mais dans la possibilité de tester le lieu (commune, quartier, logement) et les capacités de remboursement. D'après une étude menée par l'Union sociale pour l'habitat et les Fédérations sur un échantillon de 2498 logements les levées d'option se répartiraient par tiers :

- 1er tiers : levée d'option dans l'année suivant l'entrée dans les lieux ;
- 2ème tiers : levée d'option dans les 2 ans de l'entrée dans les lieux ;
- 3ème tiers : levée d'option entre 3 et 5 ans suivant l'entrée dans les lieux.

Les données recueillies par la mission donnent une répartition quelque peu différente :



Graphique n°13 - source : données opérateurs – exploitation CEREMA

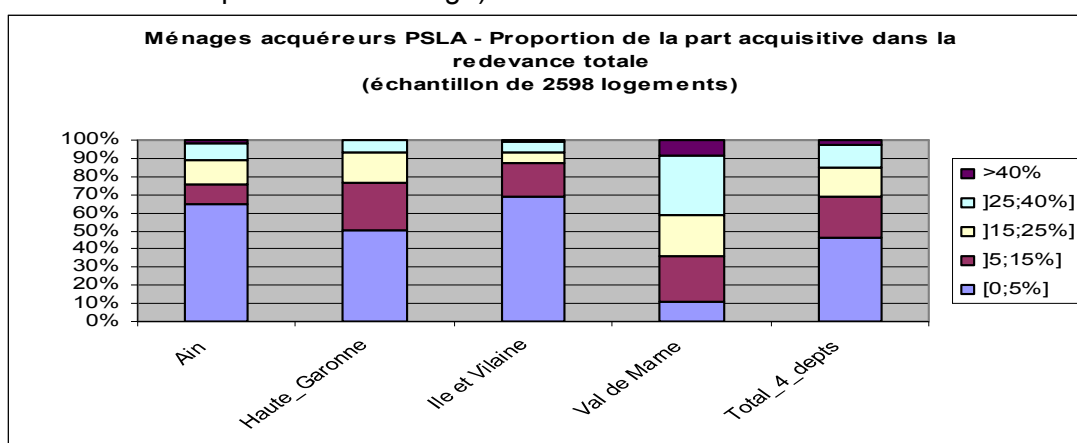
Les contrats que la mission a pu étudier précisent généralement une durée minimale et maximale pour la phase locative, au terme de laquelle l'option doit être levée, mais tous les interlocuteurs rencontrés s'accordent sur l'intérêt conjoint des acheteurs et des vendeurs pour que l'option soit levée rapidement. Cet empressement tient à des éléments conjoncturels que sont les taux d'intérêt des prêts immobiliers très bas et les caractéristiques avantageuses du PTZ jusqu'à la fin de l'année 2017. Il convient de noter que l'avenant à la convention³⁷ par lequel les banques s'engageaient à « figer » les conditions d'octroi du PTZ en vigueur au moment de la signature du contrat de location-accession n'a été signé par aucune banque et n'a donc pas été mis en œuvre.

Il arrive aussi que l'existence d'une phase locative soit vécue comme une contrainte inutile par des candidats à l'accession qui s'estiment prêts à acheter, et qui, pour certains, disposent déjà d'un apport personnel.

La conception même du produit PSLA encourage également à une rapide levée de l'option. En effet la redevance que l'acquéreur paye pendant la phase locative est composée d'une fraction locative et d'une fraction acquisitive. La première est élevée, la seconde plus modeste, voire dérisoire (cf graphique ci-dessous).

Or, si la fraction acquisitive est restituée à l'acquéreur pour compléter (ou constituer) son apport personnel, la fraction locative est, elle, « perdue ».

Du côté de l'opérateur, plus la durée de la phase locative est longue, plus le coût de gestion est élevé (gestion locative, accompagnement des ménages, charge des emprunts), et plus le risque que le locataire ne lève pas l'option augmente, principalement du fait des aléas de la vie (mobilité professionnelle, séparation, évolution de la composition du ménage).



Graphique n°14 - source : données opérateurs – exploitation CEREMA

³⁷ Convention liant chaque banque à la SG FGAS (arrêté du 16 octobre 2015)

Les textes limitant le bénéfice du taux de TVA réduit à 5 ans après la signature du contrat de location-accession, beaucoup considèrent que ce délai constitue la durée « maximale » pour la levée d'option ; en fait, la réglementation ne comporte aucune durée minimale ou maximale.

Afin de garder un sens à la phase locative, un certain nombre de DDT(M) et de délégataires ont exigé des opérateurs qu'ils respectent une durée minimale de 6 mois (initiative de la DDTM d'Ille-et-Vilaine -Vilaine élargie à toute la région sous l'impulsion de la DREAL de Bretagne). Certaines collectivités territoriales délégataires ont exprimé à ce sujet leur attente d'un texte réglementaire, craignant de voir attaquée une éventuelle délibération de leur part sur ce sujet.

1. Préciser par voie réglementaire la nécessité de respecter une durée minimale de 6 mois avant de lever l'option

4.2. Revoir les outils de suivi et élaborer un véritable pilotage par le ministère du logement

4.2.1. L'adaptation de l'appareil statistique

Aujourd'hui, les administrations de tutelle ne sont pas en mesure d'estimer le coût du PSLA pour le budget de l'État, faut de connaître précisément le nombre d'agréments définitifs délivrés chaque année, et d'exploiter les données recueillies en termes de prix.

Les exonérations de TFPB s'appliquant à de nombreux cas (ex. : logements situés en zone de revitalisation rurale, logements sociaux, hébergement temporaire), les fichiers fiscaux ne constituent pas une alternative pour connaître de façon précise les volumes de PSLA réalisés.

Alors que de nombreuses informations sont saisies par les services instructeurs dans GALION, l'exploitation automatique via l'info-centre SISAL n'a pas été prévue (pour des éléments plus précis sur les données disponibles dans GALION, voir annexe V).

Les tutelles ne disposent pas non plus d'éléments relatifs au ciblage social du dispositif ; or, les services instructeurs contrôlent les ressources et à la composition familiale des acquéreurs avant de délivrer l'agrément définitif. Les banques et les opérateurs connaissent les revenus et l'apport personnel. Une piste pourrait consister à modifier la base de données GALION pour ce qui concerne le PSLA, afin que les instructeurs saisissent au minimum quelques informations relatives aux prix des logements et aux acquéreurs. C'est d'ailleurs ce que font certaines DDT ou collectivités

qui souhaitent exercer un pilotage du PSLA à l'échelle de leur territoire (Haute-Garonne, Rennes-Métropole, Métropole européenne de Lille).

Il convient toutefois de mesurer le risque que porte cette disposition en termes de charge de travail pour les services instructeurs. Cette option ne devrait être envisagée que si l'exploitation des données peut être assurée de façon régulière par le ministère du logement et que les résultats en sont publiés.

On peut supposer que la majorité des acquéreurs d'un PSLA bénéficient également d'un PTZ. Une source d'information pérenne sur les caractéristiques socio-économiques des ménages pourrait alors être apportée par les fichiers que gère la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale (SGFGAS). En effet, les cas de location-accession sont répertoriés dans la base du PTZ. Il serait toutefois nécessaire de vérifier le taux de recouvrement entre PSLA et PTZ.³⁸ A cet effet, les travaux engagés par le CEREMA à la demande de la mission pourraient utilement être prolongés pour tester la faisabilité d'une telle option sous maîtrise d'ouvrage de la DHUP.

2. Adapter le contenu de GALION afin de traiter les données relatives aux agréments définitifs

3. Expérimenter le traitement par la SGFGAS des données relatives aux ménages acquéreurs en location-accession figurant dans la base de données du PTZ

4.2.2. Redonner de l'ambition aux « CUS accession »

Les **conventions d'utilité sociale** (CUS) conclues entre les opérateurs de logement social et l'État sont obligatoires depuis 2009³⁹ ; elles ont été étendues par la loi du 17 mai 2011 (article 127) aux coopératives ne disposant pas de parc locatif et n'ayant qu'une activité accession. Les CUS sont l'occasion pour chaque opérateur de présenter sa stratégie à l'État et de convenir avec les représentants de celui-ci d'un certain nombre d'objectifs, traduits en indicateurs. Deux indicateurs sont à renseigner dans les CUS d'accession : une proportion minimale de ménages sous plafonds PLUS parmi les acquéreurs (sur la totalité de l'offre d'accession proposée, c'est-à-dire : PSLA, VEFA, contrats de construction de maisons individuelles) et une proportion de contrats comportant des garanties de rachat et de relogement.

³⁸ Les apports personnels élevés indiquent que certains acquéreurs ne sont pas primo-accédants et ne sont donc pas éligibles au PTZ

³⁹ Afin de justifier les dérogations au principe de libre concurrence et le rattachement au service d'intérêt économique général (SIEG)

Sans surprise les objectifs fixés sont presque toujours atteints dans les évaluations des CUS que la mission a pu consulter : en effet, l'accès au PSLA est soumis à des conditions de ressources et les garanties de rachat et de relogement sont obligatoires.

Dans la mesure où les opérateurs ayant une activité en matière de logement locatif social ne sont pas tenus de rédiger une convention d'utilité sociale pour leur activité d'accession, on peut s'interroger sur l'utilité globale de l'exercice, si ce n'est de justifier le bénéfice des dérogations liées au SIEG.

Il serait tout d'abord plus pertinent de demander à **tous** les opérateurs produisant des PSLA de fournir des informations. Ensuite, il serait utile de s'attacher à la spécificité de la location-accession et à la prise en compte des ménages modestes, ce qui pourrait se traduire par exemple par un objectif de proportion de contrats dans lesquels la fraction acquisitive représenterait au moins 20 % de la redevance.

4. *Rendre les CUS accession obligatoires pour tous les opérateurs produisant des logements en accession et revoir les indicateurs relatifs au PSLA*

4.2.3. Les règles présidant à l'instruction des dossiers devraient faire l'objet d'une circulaire actualisée et les services gagneraient à inscrire leur action dans une politique d'animation nationale

Depuis le lancement du PSLA en 2004, un certain nombre de questions ont surgi à l'occasion de l'examen des dossiers, qui n'étaient pas prévus dans la circulaire d'application n° 2004-11 du 26 mai 2004. La DHUP n'ayant pas toujours été en mesure de répondre aux questions des services instructeurs, certains se sont organisés, faisant circuler une documentation qu'ils ont produite⁴⁰ et, parfois, définissant des règles *sui generis* ; ce choix, pragmatique, ne garantit pas une égalité de traitement entre opérateurs d'un département à l'autre et ne peut constituer une option durable.

Il convient donc d'actualiser la circulaire : certaines simplifications ou améliorations évoquées ci-après pourraient en constituer l'opportunité.

La DREAL des Pays de la Loire a produit début 2017 une étude sur le PSLA, avec le concours de l'association régionale HLM et des opérateurs, et a organisé un atelier d'échanges associant services de l'Etat, délégués et opérateurs. Un travail de même nature devrait voir le jour en Bretagne.

La mission salue ces initiatives, prises par des directions qui ont fait le choix de consacrer quelques moyens humains au sujet de l'accession sociale, mais constate

⁴⁰ C'est ainsi que deux des DDT rencontrées ont été conduites à élaborer des guides du PSLA pour les opérateurs (Haute-Garonne) ou pour les autres services de l'Etat (Val de Marne), lesquels ont été très utiles à la mission

que l'absence d'une animation par le niveau national prive nombre de services instructeurs d'informations nécessaires à leur mission. En conséquence elle préconise une animation des référents accession par la DHUP.

5. Actualiser la circulaire relative au PSLA et organiser avec l'appui des DREAL une réunion annuelle d'échanges sur le PSLA entre services instructeurs des DDT et délégués

4.3. Simplifier les conditions de montage des dossiers

Des simplifications dans les circuits devraient être apportées pour faciliter le montage des opérations et l'accès au crédit des candidats à l'accession.

4.3.1. Faciliter le montage des opérations

Les agréments provisoires ne peuvent être accordés aux opérateurs que lorsque les noms des banques autorisées à prêter sur fonds d'épargne (auprès de la Caisse des dépôts et consignations) sont connus. En effet, les banques peuvent financer les PSLA sur fonds d'épargne ou sur fonds propres⁴¹. Dans le premier cas elles doivent avoir été retenues au terme d'un appel d'offres⁴², qui intervient assez tard dans le premier semestre. Les services instructeurs voient la période d'instruction réduite d'autant et le démarrage des travaux en est d'autant retardé également.

Au vu du nombre de PSLA agréés chaque année, les montants alloués sont suffisants et la mise en concurrence semble être assez théorique, le nombre de banques se positionnant sur le PSLA étant assez limité et relativement stable d'une année sur l'autre (Crédit coopératif, La Banque Postale, Crédit Mutuel, Crédit Agricole et groupe Caisse d'épargne/Crédit foncier).

Dans le cas d'opérations mixtes (associant PLUS, PLS et PSLA par exemple), c'est le lancement de toute l'opération qui peut être différé, car il n'est pas permis aujourd'hui aux services instructeurs d'autoriser le démarrage anticipé des travaux pour le PSLA, tant que le prêteur (sur fonds d'épargne) n'est pas connu, alors que c'est possible pour le logement social. Un assouplissement pourrait être apporté à cette règle.

6. Engager une réflexion associant le Trésor, la DHUP et la Caisse des dépôts et consignations pour avancer dans l'année la procédure d'appel d'offres et la simplifier

⁴¹ La DHUP estime que 40 à 50 % des PSLA sont financés sur ressources propres des banques

⁴² Remplacé désormais par une simple « ouverture d'enveloppe »

7. Autoriser le démarrage anticipé des travaux de PSLA dans les opérations mixtes sous réserve d'un taux de pré-commercialisation en PSLA de 30 %

4.3.2. Simplifier la relation entre banques et particuliers

La circulaire précise que « dans le dossier que présente l'opérateur au service instructeur pour obtenir l'agrément provisoire, figure l'engagement d'un établissement de crédit de proposer au ménage, au moment de la levée d'option, un ou des prêts conventionnés dont la mensualité ou la somme des mensualités n'excédera pas la dernière redevance payée en phase locative. »

On appelle cela le **pré-accord bancaire**. Plusieurs interlocuteurs de la mission (opérateurs et banquiers) s'interrogent sur la validité d'un accord donné 2 à 3 ans avant l'entrée dans les lieux, alors que les conditions de financement sont inconnues à cet horizon. Le Crédit foncier de France souligne en particulier la difficulté que présente pour la banque l'engagement sur un plafond de charge pour l'acquéreur (fixé sur le loyer de la fraction locative). En cas de hausse des taux, puisque la mensualité est contractuellement plafonnée, la seule solution sera d'allonger la durée du prêt, mais cette solution a néanmoins une limite.

Ce pré-accord donné généralement par les banques partenaires des opérateurs, semble inutile, consommatrice de temps et d'un faible retour sur investissement, car bien souvent le prêt qui sera consenti au moment de l'acquisition réelle le sera par une autre banque que celle qui aura donné le pré-accord. La fédération nationale du Crédit agricole estime qu'en moyenne seulement un quart des dossiers pour lesquels un pré-accord a été donné fait l'objet d'un prêt. Pour le Crédit foncier de France, la proportion se situe entre 10 et 30 % selon les opérations. Il va de soi que le taux de réalisation est d'autant plus élevé qu'un partenariat régulier existe entre la banque et l'opérateur et que la première entretient des relations suivies avec le futur acquéreur.

Certains opérateurs font le travail d'analyse financière avec des modes de calcul qui leur sont propres et ne demandent plus le pré-accord. Une simplification pourrait consister à supprimer ce pré-accord mais d'autres opérateurs estiment que le travail effectué par la banque apporte une certaine sécurité, notamment parce que celle-ci a accès à des informations qu'eux n'ont pas (crédits à la consommation, surendettement).

8. Remplacer le pré-accord obligatoire par une analyse de faisabilité financière et préciser par voie réglementaire les variables utilisées pour les simulations effectuées par les banques ou par les opérateurs

Lorsqu'un ménage renonce à lever l'option, les conséquences ne sont pas de même ampleur pour le locataire, qui peut se voir proposer un relogement, et pour l'opérateur qui va devoir trouver un nouvel acquéreur. En effet, le logement n'étant alors plus considéré comme neuf, il ne pourra être éligible au PTZ, ce qui peut limiter son attractivité pour une clientèle potentielle ; dans ce cas, l'opérateur sera contraint de baisser le prix de vente, limitant, voir annulant le bénéfice de l'opération, d'autant que des travaux de rafraîchissement pourraient s'avérer nécessaires.

Afin de permettre la vente d'un tel logement à un autre ménage sous plafonds PSLA dans de bonnes conditions financières, et sous réserve que ce ménage soit primo-accédant, il conviendrait de permettre que ce second acquéreur soit éligible au PTZ, bien que le logement ne soit plus neuf.

9. Ouvrir le bénéfice du PTZ au second acquéreur d'un PSLA dans les cas où le premier candidat a renoncé à lever l'option pendant la durée maximale de 5 ans à compter de la date d'achèvement des travaux (DAT)

La rédaction d'une nouvelle circulaire pourrait être l'occasion de supprimer la **possibilité donnée aux acquéreurs de se voir transférer le prêt consenti aux opérateurs**. Il semble que cette disposition n'ait jamais été mise en œuvre : les banques l'estiment très compliquée, voire « impossible » et s'interrogent sur l'intérêt qu'elle revêt pour l'acquéreur, les taux consentis aux opérateurs étant révisables alors que la majorité des ménages français préfère emprunter à taux fixe.

Enfin, il conviendrait de rappeler à l'ensemble des établissements prêteurs quelles sont les pièces strictement exigibles pour l'examen des dossiers individuels : ainsi la demande de disposer de la DAT (alors que celle-ci peut parfois être déposée alors que les ménages sont déjà entrés dans les lieux) ou de l'agrément définitif ne semble pas utile.

10. Rappeler aux établissements bancaires la liste des pièces strictement exigibles

4.4. Renforcer la connaissance des marchés locaux et développer les échanges entre les acteurs de l'accession

4.4.1. La connaissance des marchés est indispensable pour éviter les erreurs de programmation

Avec la suppression des conseils départementaux de l'habitat en 2004⁴³ a disparu une occasion d'échanger un certain nombre d'informations sur la conjoncture et les prix

⁴³ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

entre professionnels du logement. Dans certains départements, des plans départementaux de l'habitat ont été réalisés mais, quelle que soit leur qualité, ils n'apportent pas une information régulière ; au mieux, ils constituent un constat à l'instant T et définissent une stratégie de moyen terme. Les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) ne traitent de l'accession que très occasionnellement. De plus, l'élargissement du périmètre des régions rend encore plus aléatoire le partage d'informations dont l'échelle pertinente est le plus souvent départementale.

Plusieurs des ADIL rencontrées effectuent une observation des marchés locaux, dans un cadre informel et le plus souvent sans être rémunérées pour cela.

Dans les agglomérations dotées d'une agence d'urbanisme, la connaissance des marchés locaux est produite et partagée. Toutefois elle ne couvre quasiment jamais la totalité du territoire départemental. Or, plusieurs des échecs recensés se situent précisément hors du périmètre des agglomérations.

Il semblerait donc nécessaire que les DDT(M), qui assurent le suivi des PLH, réunissent au moins une fois par an les professionnels de l'immobilier et les délégataires des aides à la pierre pour échanger sur la tension dans les marchés locaux du département, en locatif (y compris la vacance) comme en accession et s'attachent à analyser les demandes de requalification des PSLA en PLS, qui semblent traduire une inadéquation entre la demande et l'offre.

Dans les sites PNRU, l'accord permettant de transformer les PSLA en logements locatifs à loyer PLS relève de l'ANRU, et se révèle difficile à obtenir, car cela remet pour partie en cause l'objectif de diversification des statuts d'occupation. Cependant, un mauvais séquençage entre les travaux de réaménagement d'un quartier ou la mise en chantier concomitante de plusieurs opérations d'accession (Toulouse) sont de nature à fragiliser la commercialisation des produits, qu'ils soient en PSLA ou non.

Pour les opérations qui sont liées à l'ANRU, la mission estime que la décision de requalification devrait être redonnée à l'échelon local (DDT et délégataires) qui est le plus à même d'apprécier la réalité des marchés du logement et leur capacité à absorber l'offre nouvelle.

11.Redonner au décideur local (services de l'État ou délégataire) la responsabilité de la décision de transformer les PSLA en logements locatifs à loyer PLS pour les opérations situées dans un périmètre ANRU

4.4.2. Le partage des savoir-faire et la coopération entre opérateurs mériteraient d'être développés

La fédération des coopératives HLM a d'ores et déjà initié des actions de formation et les associations régionales Hlm, avec l'École de l'accession sociale à la propriété, commencent à se mobiliser pour faciliter la mise en place d'un partenariat inter-acteurs, en programmant des rencontres dans les territoires. Ce type d'initiative serait à généraliser.

Une convention a été signée entre la Fédération des coopératives et Crédit immobilier de France pour faciliter le cautionnement des emprunts souscrits par les organismes d'HLM et les SACICAP ; ce dispositif est connu sous le nom de CAUTIALIS.

En Bretagne, une coopération plus large est mise en place depuis 2012 à travers une charte régionale de sécurisation, qui permet notamment aux bailleurs de mutualiser l'offre de relogement des ménages qui ne lèvent pas l'option ou sont en difficulté.

12. Sous l'égide de la DHUP organiser une réunion annuelle d'échanges entre acteurs de l'accession sociale dans chaque région

Conclusion

En conclusion, la mission estime que PSLA participe au développement de l'accèsion sociale sans être comptable des principales critiques que sont faites à celle-ci. Assez peu coûteux pour les finances publiques, il ne concourt pas à l'étalement urbain, étant développé majoritairement en collectif (deux tiers de la production) et en zone moyennement tendue. Sa conception, si complexe puisse-t-elle apparaître au premier abord, offre des garanties qui pourraient s'avérer encore plus précieuses si les taux d'intérêt venaient à remonter.

Toutefois, il faut être conscient que le PSLA, tout en progressant, restera un « produit de niche » car son développement est tributaire de ses caractéristiques mêmes, sauf si l'ambition des pouvoirs publics était de donner une impulsion plus forte à la politique de soutien à l'accèsion à la propriété.

L'implication des collectivités territoriales, dont on a vu qu'elle était un important facteur de réussite, dans cette politique pourrait être d'autant plus forte qu'elles y trouvent leur compte. La mission a identifié deux pistes qui mériteraient d'être explorées dans le cadre de missions à venir : l'intégration des PSLA dans les quotas SRU pendant les 5 ans à compter de la délivrance de l'agrément définitif et l'ouverture du PSLA à l'ancien dans le cadre de la reconquête des villes moyennes et des centres-bourgs.

Pascaline TARDIVON



**Inspectrice
l'administration du
développement durable**

Jean-Louis HELARY



**Ingénieur général des
ponts, des eaux et des
forêts**

Annexes

1. lettre de commande
2. liste des personnes rencontrées
3. les phases d'une opération de PSLA
4. le profil des ménages ayant bénéficié d'un PSLA
5. les données relatives au PSLA dans SISAL
6. le PSLA dans les départements visités
7. liste des sigles

1. Lettre de mission

Réf. CGEDD N° 010800-01



MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE

La ministre

Paris, le 31 OCT. 2016

La Ministre

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT,
Vice-présidente du conseil général de
l'environnement et du développement
durable

Réf. :D16019639

3 / NOV. 2016
↳ Bureau du
CGEDD
Anne-Marie LEVRAUT

Objet : Mission relative à l'évaluation du Prêt social de location-accession (PSLA)

Le ministère en charge du logement a lancé début novembre 2015 un projet de « territorialisation de la production de logements » avec l'appui du SGMAP. Ce projet visait à outiller les territoires en éléments méthodologiques permettant d'estimer la réalité locale du besoin en construction de logements, à nourrir ainsi le dialogue entre les collectivités locales et les services de l'État lors de l'élaboration des documents de programmation et de planification, et à identifier et impulser les améliorations à apporter pour optimiser le caractère opérationnel des documents d'urbanisme et l'efficacité des filières de construction.

Les propositions du comité de pilotage ont fait l'objet d'un travail d'instruction et de priorisation par l'équipe projet et ont été présentées au comité de pilotage le 6 juillet 2016. Elles alimentent, comme les préconisations formulées par le CGEDD, un plan d'action national qui sera mis en œuvre par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Parmi toutes ces propositions, le sujet de l'accession sociale à la propriété au moyen du prêt social de location-accession apparaît comme un sujet important, puisque contribuant à fluidifier les parcours résidentiels.

Face à ces enjeux de fluidification des parcours résidentiels et d'accession sociale à la propriété, il le produit PSLA semble aujourd'hui inégalement appréhendé et mis en œuvre. En outre, le PSLA ouvrant droit pour les ménages qui y sont éligibles au bénéfice d'avantages fiscaux conséquents auxquels les autres accédants à la propriété ne peuvent pas prétendre, il est primordial que sa cible sociale soit atteinte.

.../...

Dès lors, il semble indispensable de conduire une évaluation de cette politique publique, afin d'objectiver les constats relevés notamment lors des chantiers régionaux et d'identifier des pistes de travail pour être en mesure de proposer des évolutions à moyen terme.

Je demande donc au CGEDD de mener cette étude, qui portera sur le produit lui-même et les modifications susceptibles d'y être apportées ainsi que – plus largement – sur les produits d'accession innovants.

Je souhaite pouvoir disposer du rapport de la mission au plus tard au premier trimestre 2017 de telle sorte que ses préconisations puissent être examinées dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2018 .



Emmanuelle COSSE

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
PESRET	Clémentine	MLHD/DHUP/FE	Sous-directrice	20 octobre 2016
DEXCIDIEUX	Laure	MLHD/DHUP/FE	Adjointe à la sous-directrice	20 octobre 2016
VERZAT	Valentine	MLHD/DHUP/FE	Adjointe à la cheffe de bureau FE1	20 octobre 2016
AMRANE	Celia	MLHD/DHUP/FE	Chargée d'études, FE 1	20 octobre 2016
BAILLARGUET	Sabine	MLHD/DHUP/AD5	Cheffe de bureau AD5	25 octobre 2016
JONCHERAY	Yves	MLHD/DHUP/AD5	Chef de projet, AD5	25 octobre 2016
MARTIN-GOUSSET	Pascal	ANCOLS	Directeur général	25 octobre 2016
GUERIN	Benoit	ANCOLS	Directeur général adjoint	25 octobre 2016
SUIRE	Philippe	ANCOLS	Délégué territorial	25 octobre 2016
CHALENCON	Geraldine	ANIL	Directrice	8 novembre 2016
CONAN	Roselyne	ANIL	Cheffe du service juridique	8 novembre 2016
MARSALEIX	Séverine	ADIL de Seine-St-Denis	Directrice	8 novembre 2016
VORMS	Bernard		Expert indépendant	8 novembre 2016
BOUTEILLE	Arnaud	FIDERIM	Gérant directeur général	9 novembre 2016
DRIANT	Jean-Claude	Université Paris XII	Professeur d'université	9 novembre 2016
SCHWEITZER	François-Xavier	Nexity	Directeur de l'habitat social	25 novembre 2016
LOURIER	Vincent	Fédération Les coopératives HLM	Directeur	25 novembre 2016 2 mars 2017
HOUEBINE	Christophe	Urbancoop	Directeur	1 ^{er} décembre 2016
ALLIMANT	Philippe	DDT de la Drôme	Directeur	5 décembre 2016
CAVALLERA-LEVI	Martine	DDT de la Drôme	Directrice_adjointe	5 décembre 2016
JULIAN	Jean	DDT de la Drôme	Chef du service Logement, ville et renouvellement urbain	5 décembre 2016
GALLES	Laurent	DDT de la Drôme	Service LVRU	5 décembre 2016
MAISONNAS	Laurent	Immobilière VALRIM	Président	5 décembre 2016
POULY	Pascal	Habitat dauphinois	Directeur-adjoint	5 décembre 2016
SIMON	Jeremy	SDH construction	Responsable du	6 décembre 2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			développement	
EBEL	Jacques	ADIL 26	Chargé de l'observatoire de l'habitat	6 décembre 2016
SCHULZ-BELIN	Thomas	Valence-Romans agglo	Responsable de l'unité habitat	6 décembre 2016
CHOMEL	Augustin	ADIL de l'Hérault	Directeur	7 décembre 2016
PERERA	Luc	BP Immobilier	Directeur	7 décembre 2016
BOUCAUX	Christophe	Union sociale pour l'habitat	Directeur de la maîtrise d'ouvrage	14 décembre 2016
DIVOL	Philippe	DDT de Haute-Garonne	Chef du service Logement et construction durable	19 décembre 2016
THEBAULT	Philippe	DDT de Haute-Garonne	Chef du pôle renouvellement urbain et logement public	19 décembre 2016
BONNEFILLE	Catherine	DDT de Haute-Garonne	Cheffe de l'unité logement public	19 décembre 2016
CHALULEAU	Jocelyne	DDT de Haute-Garonne	Référente PSLA	19 décembre 2016
BOLDRON	Benoît	Toulouse Métropole	Responsable Habitat	19 décembre 2016
HESSLOEHL	Nathalie	Toulouse Métropole Direction de l'habitat	Chargée de l'accession sociale	19 décembre 2016
LEGOUET	Bérengère	CA SICOVAL	Chargée de mission habitat	19 décembre 2016
HOLSTEIN	Florence	CA SICOVAL	Chargée de mission habitat	19 décembre 2016
GUZMAN	Christelle	Conseil départemental de Haute-Garonne	Chargée de mission habitat	19 décembre 2016
PINEAU-LADIER	Annick	Conseil départemental de Haute-Garonne	Chargée de mission habitat	19 décembre 2016
FERRE	Daniel	Toulouse métropole habitat	Directeur général adjoint	20 décembre 2016
DJILALI	Mokhtar	Toulouse métropole habitat	Responsable activité accession sociale	20 décembre 2016
SOUSA	Jorge	Les Chalets	Directeur commercial	20 décembre 2016
MOISSET	Stéphane	Promologis	Directeur	20 décembre 2016
BARBOTTIN	Pascal	Patrimoine Languedocienne	Directeur général	20 décembre 2016
TRANTOUL	Philippe	Colomiers habitat	Directeur général	19 décembre 2016
De MONVALLIER	Antoine	Toulousaine d'habitation	Directeur général	19 décembre 2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BRANDAEC	Pascaline	ADIL de Haute-Garonne	Directrice	19 décembre 2016
LEGUY	Florent	Crédit foncier de France	Directeur exécutif corporates publics	21 décembre 2016
CHAVRIER	Nicole	Crédit foncier de France	Directeur relations institutionnelles	21 décembre 2016
MAIRE	Daniel	DRIHL Île-de-France UT du Val de Marne	Chef du service Habitat et rénovation urbaine	4 janvier 2017
ADOLF	Milène	DRIHL Île-de-France UT du Val de Marne	Cheffe du bureau financement du parc social et renouvellement	4 janvier 2017
DOUINEAU	Frédéric	DRIHL Île-de-France UT du Val de Marne	Adjoint à la cheffe de bureau	4 janvier 2017
SOMMIER-GRILLON	Marie-Rosélia	DRIHL Île-de-France UT du Val de Marne	Chargée d'études accession	4 janvier 2017
BARDON	Philippe	Valophis-Expansiel	Directeur commercial	4 janvier 2017
ROULENDES	Béatrice	Expansiel	Directrice des opérations d'accession	4 janvier 2017
CHEVE	Christian	Coopimmo	Directeur général	4 janvier 2017
SAVONNET	Franck	Orly	Directeur du développement urbain	5 janvier 2017
LEVEAU		DREAL de Bretagne	Chef de la division aménagement urbanisme et logement	10 janvier 2017
JEULAND	Samuel	DREAL de Bretagne DAUL	Chargé d'études	10 janvier 2017
THIBAUT	Tanguy	DDTM d'Ille-et-Vilaine Pôle habitat logement	Adjoint à la cheffe de pôle	10 janvier 2017
LOGA	Lenaïg	DDTM d'Ille-et-Vilaine	Chargée d'études	10 janvier 2017
BOULARD	Hélène	DDTM d'Ille-et-Vilaine	Chargée d'études	10 janvier 2017
JEROME	Mathieu	Vitré communauté Pôle habitat	Chargé de mission	10 janvier 2017
HELBERT	Anne	Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine Service Habitat et cadre de vie	Cheffe du service	10 janvier 2017
GUYOMAR	Erwann	Saint-Malo agglomération Direction de l'habitat, du logement et de la politique de la ville	Technicien	10 janvier 2017
DEMESLAY	Nathalie	Rennes Métropole	Cheffe du service habitat	10 janvier 2017

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GERNIGON-BEAUDOIN	Nathalie	Rennes Métropole	Chargée de l'accession sociale	10 janvier 2017
LANDRY	Johan	Néotoa	Responsable du service commercial	10 janvier 2017
BOIVIN	Sophie	Néotoa	Conseillère commerciale	10 janvier 2017
BARBE	Mme	Néotoa	Assistante commerciale	10 janvier 2017
MASSON	Pascal	Habitation familiale	Directeur général	10 janvier 2017
CORDIER	Fabrice	Coop habitat Bretagne	Gérant	10 janvier 2017
LUDE	Patrick	Emeraude habitation	Directeur général	11 janvier 2017
HERY	Laurent	Emeraude habitation	Directeur du développement et du patrimoine	11 janvier 2017
MANCHON	Chantal	ADIL Ille-et-Vilaine	Conseillère juridique	11 janvier 2017
PERRIN	Gérard	DDT de l'Ain	Directeur	17 janvier 2017
NEEL	Béatrice	DDT de l'Ain	Cheffe du service habitat	17 janvier 2017
USEO	Pierre	Conseil départemental de l'Ain	Chef du service logement	17 janvier 2017
CHEVALIER	Agnès	Conseil départemental de l'Ain	Instructrice au service logement	17 janvier 2017
CHARQUET	Élisabeth	ADIL de l'Ain	Directrice	17 janvier 2017
LEVY	Gérard	SEMCODA	Directeur général	17 janvier 2017
BREUIL	Frédéric	SEMCODA	Directeur de la promotion immobilière	17 janvier 2017 ²
CHENU-DURAFOUR	Michelle	CC du Pays de Gex	Vice-présidente en charge du logement	17 janvier 2017
LE GAGNE	Maxime	CC du Pays de Gex	Responsable du service habitat par interim	17 janvier 2017
ARNAUD	Catherine	AMALLIA	Directrice de la délégation de l'Ain	18 janvier 2017
DUCLOS	Martine	AMALLIA	Conseil en financement	18 janvier 2017
COURTONNE	Karine	Crédit agricole SA	Responsable logement social	1 ^{er} février 2017
STOCKER	Patrick	Fédération nationale du Crédit agricole	Responsable du logement	1 ^{er} février 2017
PETIOT	Philippe	PROCIVIS	Directeur général	1 ^{er} février 2017
PONTIER	Julien	PROCIVIS	Directeur des relations institutionnelles	1 ^{er} février 2017

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DELARUE	François	SG FGAS	Président	1 ^{er} février 2017
De RICOLFIS	François	SG FGAS	Directeur	1 ^{er} février 2017
SOUCHE	Pierre	SG FGAS	Secrétaire général	1 ^{er} février 2017
FRAILLON	Lionel	DDT de l'Oise	Directeur adjoint	8 février 2017
BIGOT	Joël	DDT de l'Oise	Chef du service Habitat	8 février 2017
DEHAUDT	Alain	ADIL de l'Oise	Directeur	8 février 2017
LASSERON	Jérôme	CA de Beauvais	Directeur du pôle aménagement et développement du territoire	8 février 2017
TRINCHANT	Jeremy	Oise Habitat	Monteur d'opération	8 février 2017
PERONNAUD	Vincent	OPAC de l'Oise	Directeur	8 février 2017
LE MEUR	Annaig	DREAL Pays de la Loire Division politique de l'habitat	Adjointe au chef de division	10, février 2017
ROUQUE	Alexis	Fédération des promoteurs immobiliers	Délégué général	15 février 2017
LINQUETTE	Laurent	DHUP/PH4	Chef de bureau	28 février 2017
COUTANT	Véronique	DHUP/PH4	Adjointe au chef de bureau	28 février 2017
BEMER	Simon	DHUP/PH4	Chargé d'études	28 février 2017
BECQUEMBOIS	Hélène	DHUP/PH4	Chargée d'études	28 février 2017

3. Les phases d'une opération de PSLA⁴⁴

3.1. La démarche à suivre pour l'opérateur

3.1.1. La demande d'agrément provisoire

L'opérateur dépose un dossier de demande d'agrément auprès du service instructeur (collectivité délégataire des aides à la pierre ou DDT). Ce dossier doit comporter les éléments suivants :

- statut juridique du maître d'ouvrage (lors de la première demande) ;
- extrait du K bis et n° de SIRET du maître d'ouvrage ;
- une note de présentation de l'opération ;
- le plan de financement de l'opération ;
- le prix de revient HT et TTC des logements faisant l'objet de la demande ;
- le tableau de détail des surfaces ;
- un justificatif de la disponibilité du terrain ou de l'immeuble ;
- l'engagement d'un établissement de crédit : il peut s'agir d'un prêt délivré par une banque agréée par la CDC ou par la CDC (pour les bailleurs HLM) sur les ressources du livret A, ou d'un prêt libre. La banque s'engage alors à prêter à l'opérateur sur ses fonds propres aux mêmes conditions ;
- les éléments de l'équilibre financier de l'opération ;
- un jeu complet de plans permettant d'établir les surfaces habitables et les surfaces utiles des logements ;
- un récépissé du dépôt de permis de construire ;
- le projet de convention entre l'Etat et l'opérateur.

L'instructeur PSLA vérifie l'ensemble des pièces, et plus précisément le plan de financement, l'engagement de l'organisme de crédit et les surfaces des logements. Le dossier instruit est ensuite saisi dans l'outil Galion web. Une décision de réservation d'agrément pour l'obtention d'un prêt location-accession est éditée et notifiée au bailleur.

Les opérations de PSLA n'ouvrent pas droit à des subventions de l'État. Cette phase de **réservation d'agrément** ouvre droit au prêt conventionné pour un certain nombre de logements.

⁴⁴ Cette annexe doit beaucoup aux documents élaborés par le service Habitat de la DDT de Haute-Garonne et le celui de l'UT du Val de Marne de la DRIHL. Que leurs auteures en soient remerciées.

3.1.2. La demande d'agrément définitif

Dans les 18 mois qui suivent la déclaration d'achèvement des travaux, l'opérateur doit fournir au service instructeur les pièces justificatives attestant de la réalité de l'opération ayant motivé l'agrément :

- la copie des contrats de location-accession signés ;
- justificatifs des ressources des locataires-accédants ;
- déclaration d'achèvement des travaux ;
- prix de revient et plan de financement définitif de l'opération ;
- typologie et surfaces définitives des logements.

A partir de la date de déclaration d'achèvement des travaux, l'opérateur dispose de **18 mois** pour commercialiser ses logements financés en PSLA.

Les agréments ne sont confirmés que pour les logements occupés par des ménages répondant aux conditions de ressources prévues pour le PSLA.

La réservation d'agrément provisoire est clôturée et dans un deuxième temps la décision de confirmation et saisie dans GALION par les services instructeurs.

Au-delà de ces 18 mois, il a la possibilité de les **louer en PLS** afin de conserver les avantages sur le taux de TVA et l'exonération de taxe foncière sur le bâti et de ne pas laisser son logement vacant ou bien le vendre en libre (dans ce cas, il perd les avantages liés à la TVA et à la TFPB). Il ne peut en aucun cas le transformer en PLAI ou PLUS sauf à vendre les logements à un bailleur social.

3.2. La démarche à suivre pour le candidat à l'accession

3.2.1. Le contrat de réservation

Lorsqu'ils signent un **contrat de réservation** préalablement au contrat de location-accession, le ménage verse un **dépôt de garantie** au vendeur, qui en contrepartie, s'engage à réserver un immeuble ou partie d'un immeuble. Cette somme doit rester indisponible, incessible et insaisissable jusqu'à la conclusion du contrat de location-accession.

Le contrat de réservation doit contenir des informations essentielles telles que sa **durée maximale de validité**, et l'indication que **les fonds déposés en garanties seront restitués à la signature du contrat**, ou bien imputés sur les premières redevances.

Une décision définitive d'agrément pour les logements réservés est éditée et notifiée à l'opérateur.

3.2.2. Le contrat de location accession

Le contrat de location-accession doit être conclu par **acte authentique** et publié au bureau des hypothèques. Il donne matière à paiement des « frais » dits « de notaire » et reprend les dispositions contenues dans la loi du 12 juillet 1984 :

- description de l'immeuble ou de la partie de l'immeuble faisant l'objet du contrat ;
- prix de vente du bien et modalités de paiement ;
- l'intention de l'accédant de payer le prix ;
- la date d'entrée en jouissance et le délai dans lequel l'accédant devra exercer la faculté qui lui est reconnue d'acquérir la propriété ainsi que les conditions de résiliation anticipée du contrat ;
- le montant de la redevance et sa périodicité : cette redevance est composée d'une fraction locative (dont le montant est fixé sur la base du loyer applicable en PLS en fonction de la zone) et d'une fraction acquisitive ; cette dernière constitue une épargne pour le ménage et lui sera restituée, qu'il lève l'option ou qu'il résilie le contrat de location-accession ;
- les modalités d'imputation de la redevance sur le prix ;
- les modalités de calcul des sommes en cas de rupture de contrat ;
- La nature des garanties ;
- les catégories de charges incombant à l'accédant et une estimation de leur montant prévisionnel pour la première année d'exécution du contrat ;
- l'absence du maintien de plein droit dans les lieux en cas de résolution du contrat ou de non levée d'option ;
- les références des contrats d'assurances souscrits ainsi que les références des contrats d'assurance garantissant l'immeuble.

Pendant la période de jouissance préalable prévue au contrat de location-accession, le locataire-accédant sera tenu d'occuper effectivement par lui-même l'immeuble et d'en user en bon père de famille.

Pendant cette même durée, le locataire-accédant sera tenu à toutes les charges, taxes, contributions et tous impôts de caractère annuel afférents à l'immeuble et il devra s'assurer pour les risques dont il répondra en sa qualité d'occupant.

A chaque date anniversaire de l'entrée des lieux, le prix de vente fait l'objet d'une décote de 1% en application de la réglementation en vigueur.

A tout moment, le contrat de location-accession peut être résilié.

3.2.3. L'acte de vente proprement dit

Cet acte fait l'objet de frais de notaire.

3.3. Les garanties dont bénéficie le candidat à l'accession à travers un PSLA

3.3.1. La garantie de relogement avant levée d'option

Si le ménage décide de ne pas lever l'option pour acheter, il n'a pas droit au maintien dans les lieux mais peut se voir proposer 3 offres de relogement dans les 6 mois qui suivent la date limite fixée pour la levée d'option dans la mesure où ses revenus sont compatibles avec les plafonds de ressources du logement social (PLUS). Trois mois après la troisième offre, et en cas de refus de celle-ci, l'occupant est déchu de tout titre d'occupation.

3.3.2. La garantie de rachat

Elle peut s'exercer pendant une durée de 15 ans à compter de la date de levée d'option. Les cas dans lesquels cette garantie peut être mise en jeu sont les suivants :

- décès du conjoint ou d'un descendant du ménage ;
- mobilité professionnelle impliquant un trajet de plus de 70 km ;
- chômage de plus d'un an ;
- invalidité ;
- divorce ou dissolution du PACS.

En cas de mise en jeu, l'opérateur s'oblige à racheter le logement dans les conditions suivantes :

- dans les 5 premières années (à compter de la date de levée d'option) : le prix est égal au prix de vente du logement à la levée d'option ;
- de la 6^e à la 15^e année (à compter de la date de levée d'option) : le prix est égal au prix de vente du logement à la levée d'option, minoré de 2,5% par année écoulée⁴⁵ ; cependant certains opérateurs proposent des assurances contre la décote en cas de rachat.

Dans ce cas depuis le 1er janvier 2014, le reversement de la TVA en cas de changement d'affectation d'un bien ayant bénéficié d'un taux réduit (vente, mise en location, résidence secondaire), n'intervient que dans les 10 premières années, avec un abattement d'un dixième par année de détention dès la première année, que ce soit pour les opérations situées en périmètre de 300m ANRU ou pour les logements en PSLA.

⁴⁵ Recommandation issue du guide du PSLA publié par l'association pour la révision, l'assistance et la garantie des sociétés coopératives (ARECOOP) Mars 2016

3.3.3. La garantie de relogement après acquisition

Le ménage peut se voir proposer 3 offres de relogement dans les 6 mois qui suivent la demande de mise en jeu de la garantie et dans la mesure où ses revenus sont compatibles avec les plafonds de ressources du logement social (PLUS).

4. Le profil des ménages ayant bénéficié d'un PSLA⁴⁶

4.1. Le profil social des acquéreurs en PSLA comparé à celui des propriétaires occupants et des locataires HLM

4.1.1. L'indicateur « de spécialisation »

Il est calculé pour des ménages ayant des revenus inférieurs au plafond PLUS de la façon suivante : c'est le rapport entre le pourcentage de ménages à bas revenus en PSLA (on a retenu ceux dont les revenus sont inférieurs au plafond PLUS) et le pourcentage de ménages à bas revenus (même seuil) dans la population de la commune ou de l'agglomération.

Ce calcul est fait selon la même méthode pour les locataires du parc social et les propriétaires occupants.

	PSLA	Locataires du parc social	Propriétaires occupants
Rennes Métropole	1,80	1,75	0,58
Métropole Européenne de Lille	1,43	1,54	0,65
Toulouse Métropole	1,35	1,74	0,55
Rennes	1,59	1,55	0,51
Lille	1,30	1,44	0,54
Toulouse	1,04	1,59	0,53
Valenton (94)	1,14	1,14	-

Source : CEREMA d'après données DDT et délégataires et Filocom

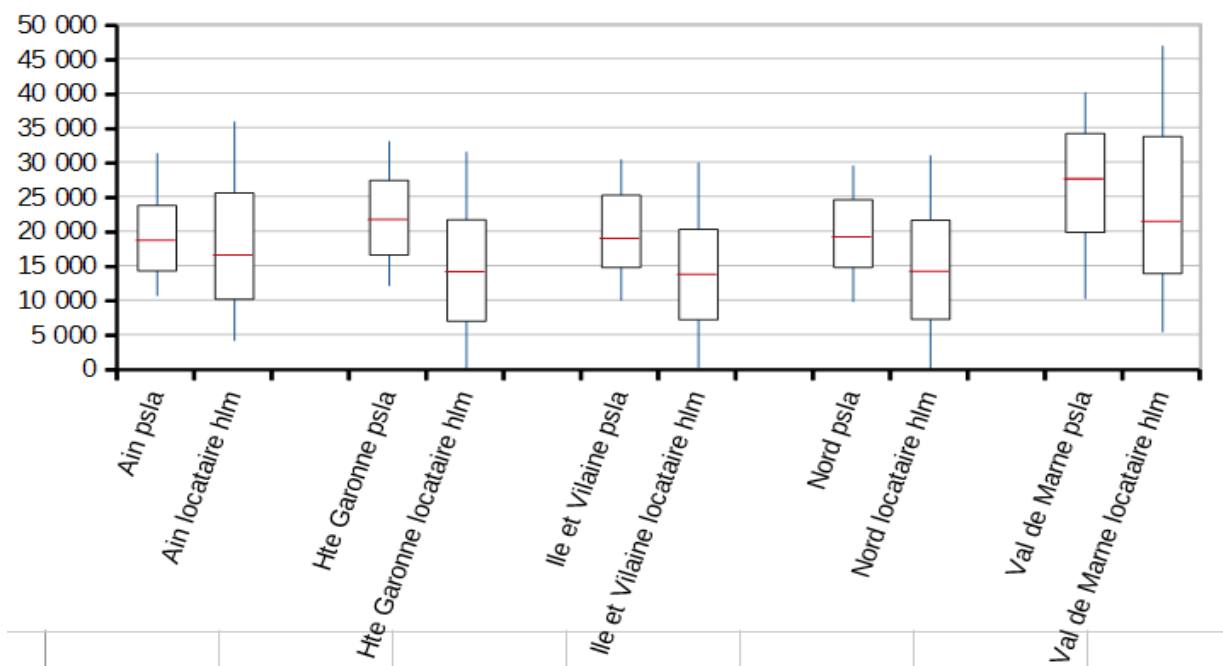
Lecture : Dans un territoire donné, si le pourcentage de ménages à bas revenus (ici sous plafond PLUS) parmi les acquéreurs PSLA est identique à celui des ménages à bas revenus dans le total des ménages, l'indicateur sera égal à 1 et cela signifiera qu'il n'y a pas de spécialisation ou pas de rôle social particulier joué par le « PSLA » en termes d'accueil des ménages à bas revenus

Sur le territoire de Rennes Métropole, le pourcentage des ménages à bas revenus parmi les acquéreurs PSLA est 1,8 fois plus important que dans la population totale. Leur sur-représentation indique que le PSLA joue un rôle d'accueil des ménages à bas revenus

⁴⁶ Ces analyses n'auraient pas été possibles sans les données aimablement fournies par les opérateurs du PSLA rencontrés par la mission et les tableaux de bord tenus mis à sa disposition par certains délégataires des aides à la pierre. Qu'ils en soient tous sincèrement remerciés.

Cela traduit notamment la politique des collectivités en matière de prix de vente et de sélection des acquéreurs : à Rennes il y a beaucoup plus d'accédants en PSLA sous plafonds PLUS qu'à Toulouse.

4.1.2. Distribution des revenus et comparaison avec les occupants du parc locatif social



Lecture :

- la ligne rouge représente le revenu médian
- la ligne basse du trait vertical représente le seuil du 1^{er} décile de revenu, soit le revenu en dessous duquel 10 % des ménages se situent
- la ligne haute du trait vertical représente le seuil du 9^e décile de revenu, soit le revenu au-dessus duquel 10 % des ménages se situent
- le trait bas de la « boîte » représente le seuil du 1^{er} quartile de revenu, soit le revenu en dessous duquel 25% des ménages se situent
- le trait haut de la « boîte » représente le seuil du 3^e quartile de revenu, soit le revenu au-dessus duquel 25% des ménages se situent

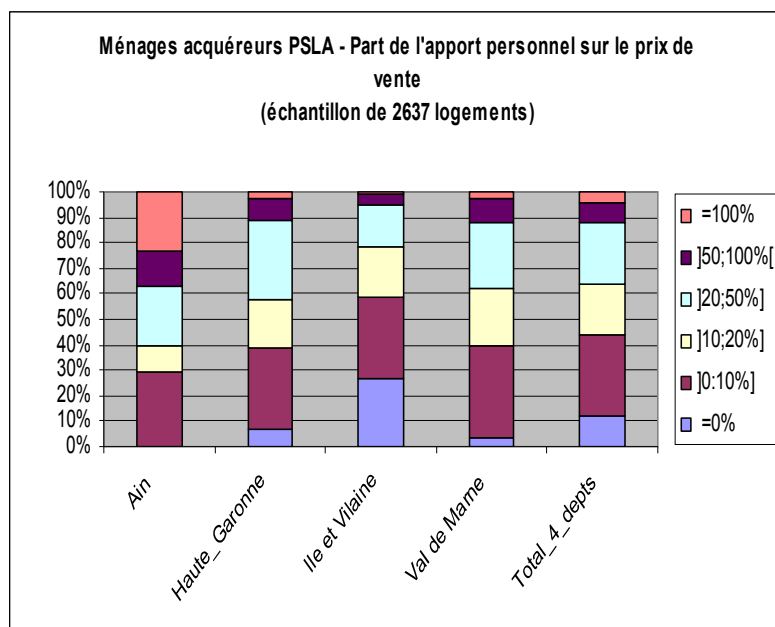
On constate que les revenus médians des acquéreurs en PSLA sont plus élevés dans le Val de Marne que dans les autres départements étudiés, ce qui est propre à un marché très tendu. Ce département s'illustre aussi par le niveau des revenus moyens du 9^e décile, pourtant inférieur à celui des locataires du parc social...

En revanche entre agglomérations (Rennes et Toulouse) ayant une démographie et une dynamique de marché assez proches on note une différence de 4000 € de revenu médian.

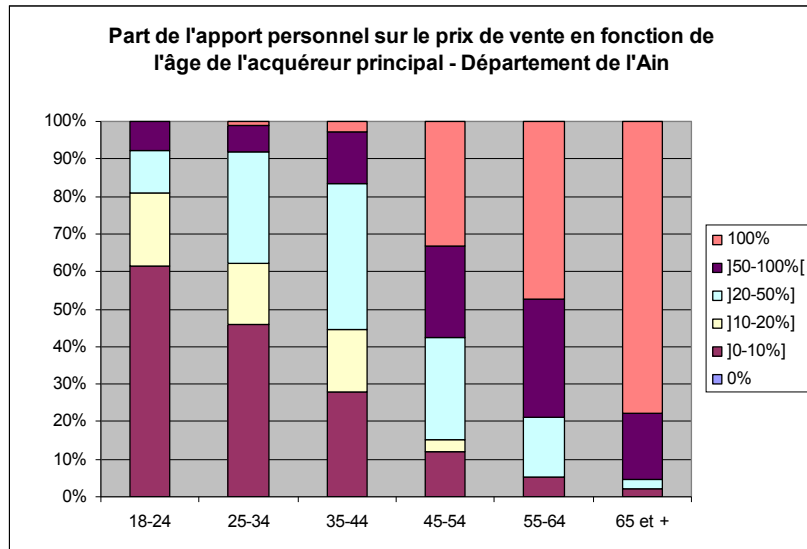
4.2. L'apport personnel des acquéreurs en PSLA

L'apport personnel des ménages est très variable d'un département à l'autre ; là encore on peut y voir l'effet des prix du marché et le rôle joué par les collectivités dans l'accès au PSLA.

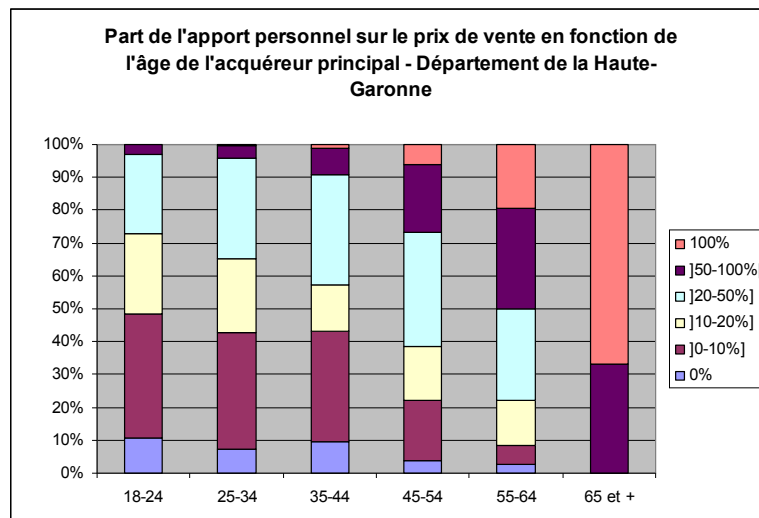
Il est toutefois nécessaire de prendre en compte l'âge des acquéreurs qui explique ces différences.



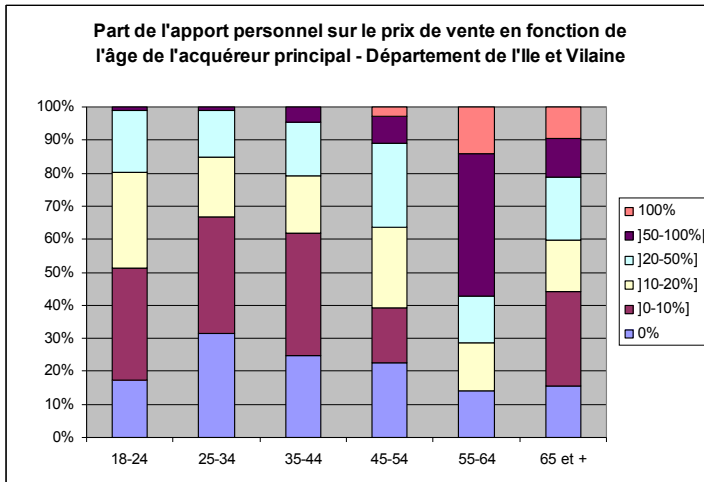
4.2.1. L'apport personnel des acquéreurs en PSLA dans l'Ain



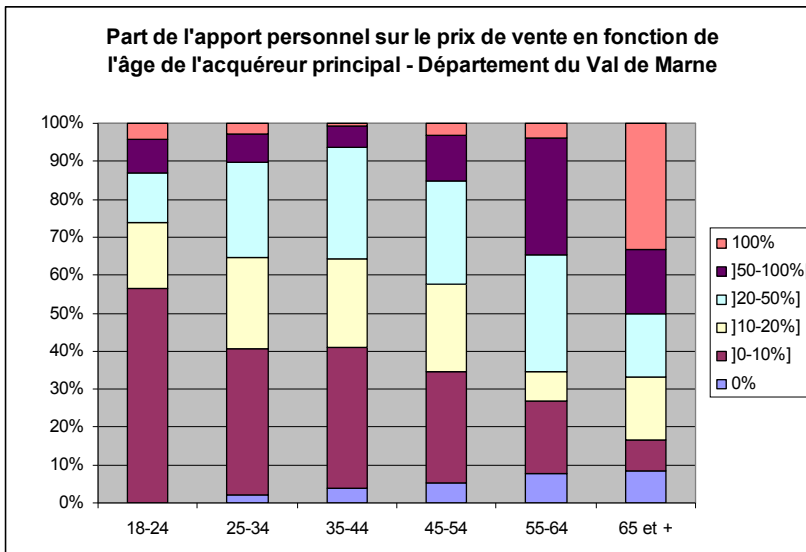
4.2.2. L'apport personnel des acquéreurs en PSLA en Haute-Garonne



4.2.3. L'apport personnel des acquéreurs en PSLA en Ile-et-Vilaine



4.2.4. L'apport personnel des acquéreurs en PSLA dans le Val-de-Marne



5. Les données relatives au PSLA dans SISAL

5.1. Un défi pour la mission du CGEDD : dénombrer les PSLA effectivement réalisés

Pour mesurer le succès du PSLA et son coût pour les finances publiques, il est nécessaire de pouvoir dénombrer les PSLA ayant effectivement donné matière à exonération de TFPB et taux de TVA minoré. Pour cela il faut pouvoir disposer des agréments définitifs.

Il semble que cette variable soit bien saisie par les services instructeurs mais elle n'est pas directement accessible dans l'info-centre SISAL et nécessite des extractions « manuelles » que la DHUP/PH4 peut effectuer « à la demande ».

Le décompte remis à la mission restitue les agréments définitifs délivrés pour l'année où l'agrément provisoire a été accordé.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
agréments provisoires	2237	2190	2883	6717	5692	6873	7140	7924
agréments définitifs	1091	1271	1715	3507	2813	2439	1416	186

Source SISAL/DHUP/PH4/février 2017

L'important écart entre les chiffres nécessite de remettre à plat la procédure et ses étapes afin de pouvoir les interpréter.

5.2. Les principales étapes d'un projet de PSLA et leur saisie dans GALION

5.2.1. Le traitement de la demande d'agrément

Les opérateurs demandent un agrément pour un nombre de logements. Après examen par le service instructeur, l'agrément **provisoire** est accordé et saisi dans Galion.

Lorsque l'opération est achevée, le nombre de logements réalisé est saisi, ce qui engendre une **décision de clôture**. Celle-ci correspond au nombre de logements livrés.

A ce stade, le nombre de logements peut avoir chuté car il arrive que l'opérateur revoie à la baisse la taille de son opération. Le chiffre qui en découle est celui des logements achevés et non celui des agréments définitifs.

L'agrément définitif, que l'on appelle confirmé, ne peut être accordé par le service instructeur que dans un délai de 18 mois suivant la déclaration d'achèvement des travaux et sur la base des contrats de location-accession qui lui sont présentés par l'opérateur ; ces contrats sont passés entre l'opérateur et le candidat à l'accession. Figurent notamment dans le contrat : le prix de vente, le montant de la redevance à verser pendant la phase locative, les obligations des deux parties et les justificatifs concernant les ressources du ménage viennent en appui.

Les logements qui n'ont pas été commercialisés en PSLA dans le délai de 18 mois après la DAT ne peuvent plus bénéficier de l'agrément confirmé en PSLA. Ils doivent alors être vendus en VEFA ou transformés en PLS.

5.2.2. Comment expliquer la différence de chiffres entre agréments provisoires et agréments définitifs ?

Le nombre plus restreint des agréments confirmés par rapport aux agréments provisoires s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs :

- les opérateurs demandent un nombre maximal de logements et ils ne les réalisent pas tous, d'où une différence entre agréments provisoires et réalisés. En cas d'abandon de l'opération, la décision d'agrément doit être annulée si l'opérateur en informe le service instructeur ;
- il peut s'écouler une certaine durée entre la demande de l'agrément et le lancement du chantier ; l'agrément a une durée de vie illimitée
- il arrive que les opérateurs vendent en VEFA et sans avantage de TVA des logements à des ménages ayant des revenus supérieurs aux dessus des plafonds PSLA ; ces choix se font « sur le tas », au cours du processus de commercialisation ; ceci explique la différence entre « logements réalisés » et « agréments confirmés » ;
- enfin il peut arriver qu'une opération soit phasée, au cours de la durée de validité de l'agrément provisoire ; les agréments confirmés s'étaleront donc dans le temps, au fil de la construction et de la commercialisation ;
- selon la DHUP/PH4, il peut aussi arriver que des agréments définitifs ne soient pas saisis par les services instructeurs dans GALION.

A toutes ces raisons s'ajoutent la durée de la construction qui est en moyenne de 2 ans et la phase de commercialisation dont la durée est de 18 mois maximum après la date d'achèvement des travaux.

On comprend qu'un agrément provisoire délivré au titre de l'année N aura peu de chances de se voir confirmé avant l'année N+2 au plus tôt.

Ce cas de figure peut être illustré avec un tableau de bord départemental des agréments dans l'un des départements visités.

Nombre de logements PSLA agréés à titre provisoire entre 2008 et 2015 : 2518
Nombre d'agréments définitifs délivrés au 1er janvier 2017 : 672
Nombre de logements annulés : 238
Nombre de logements vendus en direct sans recours au PSLA à fin 2016 : 65
Nombre de logements requalifiés en PLS à fin 2016 : 345
Nombre de logements agréés commencés inscrits dans le processus (livraison attendue entre 2016 et 2018 ; commercialisation entre 2017 et 2019) : 1327 - agréés en 2011 : 53 - agréés en 2012 : 100 - agréés en 2013 : 354 - agréés en 2014 : 360 - agréés en 2015 : 460
Nombre de logements agréés pour lesquels aucun calendrier n'a été communiqué au service instructeur (= pas commencés): 351

5.3. Pertinence et fiabilité des variables saisies dans GALION

5.3.1. Beaucoup d'informations saisies pour une finalité imprécise et des exploitations rares

Au moment de la décision d'**agrément provisoire**, les services doivent renseigner des données relatives à l'opération :

- localisation ;
- maître d'ouvrage ;
- la date de l'OS prévue ;
- la date de la DAT prévue ;
- la date de dépôt du permis de construire ;
- le nombre de logements et leur typologie ;
- la surface utile, les surfaces habitables et annexes ;
- la nature de l'opération : individuel/mixte/collectif ;
- des informations relatives à la qualité des logements (labels) et à leur performance énergétique ;
- le nombre de logements desservis par un ascenseur ;
- le loyer maximal prévu/m² dans la phase locative ;
- le prix de revient prévisionnel de l'opération, en décomposant la charge foncière, les VRD, le coût bâtiment, les honoraires (prestations intellectuelles) ;
- la marge prévisionnelle ;
- le prix de vente ;

- le plan de financement : emprunts (montant et taux) et fonds propres ;
- les banques qui prêtent à l'opérateur.

Pour l'agrément confirmé, les services devront en outre saisir les informations suivantes relatives à l'opération :

- numéro du permis de construire ;
- prix de revient et prix de vente actualisés ;
- les coûts au m² étudiés en fonction des coefficients de structure et d'échelle ;
- plan de financement mis à jour.

et pour chaque logement faisant l'objet d'un contrat de location-accession :

- n° du logement ;
- date de signature du contrat de location-accession ;
- type du logement ;
- précision individuelle ou collectif ;
- surface utile du logement.

Comme on le voit, beaucoup de ces informations s'inscrivent dans une logique de suivi de la production de logements et ne sont en rien, hormis la date de signature du contrat de location-accession, spécifiques au PSLA. De fait, GALION a été conçu pour suivre les prêts faisant l'objet d'aides de l'État (PLAI, PLUS, PLS).

Compte tenu du faible nombre de PSLA agréés jusqu'ici et du faible nombre de variables accessibles via l'info-centre SISAL, le CGEDD s'interroge sur l'utilité de la plupart des données saisies.

5.3.2. Des données qui ne permettent pas de connaître le profil des bénéficiaires

Parmi les informations que les services doivent contrôler au moment de la demande d'agrément définitif, le contrat de location-accession venant à l'appui, figurent les **revenus** des ménages et la **composition familiale**, afin qu'il soit possible de vérifier le respect des plafonds de ressources en fonction de la zone (A, B et C).

Les opérateurs doivent également indiquer le montant de la **redevance**, composée d'une fraction acquisitive et d'une fraction locative ; le montant de cette redevance représentera ultérieurement le montant maximal de l'échéance du prêt accordé au ménage acquéreur.

Or aucune de ces informations n'est actuellement saisie dans GALION.

La mission estime que la connaissance des revenus à N-2 (voire N-1) est essentielle pour vérifier le bon dimensionnement du PSLA en termes de public-cible. Certains services instructeurs (DDT et EPCI) ont constitué des tableaux de bord pour renseigner et traiter ces données, puisque GALION ne le permet pas.

Ce point serait à étudier dans le cadre des évolutions de GALION prévues à l'horizon 2018.

5.3.3. La difficulté à mesurer l'effectivité du dispositif de location-accession

D'autres informations permettraient de vérifier que la phase locative permet à des ménages modestes d'accéder à la propriété grâce à la progressivité du dispositif : **la durée de la phase locative** (comprise entre la signature du contrat de location-accession et la levée d'option en vue d'acquérir le logement) et **l'épargne constituée au titre de la fraction acquisitive** incluse dans la redevance.

On constate que la part des ménages modestes parmi les acquéreurs est plus importante lorsque la première est supérieure à 2 ans et que la seconde permet une épargne significative (voir rapport partie 4).

Une autre information utile est celle du montant de l'apport personnel.

Il convient cependant de noter que ces informations ne sont détenues que par les opérateurs car les services instructeurs n'ont plus à connaître le dossier, une fois l'agrément définitif accordé. Elles ne peuvent être connues que de l'opérateur, sauf à ce que celui-ci ait l'obligation de fournir un bilan annuel aux services instructeurs.

5.3.4. Des données qui restent à fiabiliser

La mission a constaté une certaine différence entre les statuts des opérateurs qu'elle a rencontrés dans 5 départements et la typologie qui de SISAL.

La DHUP/PH4 explique comment s'effectue le classement des opérateurs en familles : il y en a 3 qui intéressent le PSLA :

- les « entreprises HLM » qui distinguent les OPH, les ESH, les coopératives, les SACICAP, les SEM et les fondations ;
- les entreprises commerciales qui regroupent les SCI, les SNC, les SARL, les SCCV, les GIE ;
- les promoteurs privés.

Lorsqu'un service instructeur ouvre un dossier de demande d'agrément, il contacte la DHUP/PH4 et, sur la base du K bis fourni par le service instructeur, PH4 indique au service dans quelle famille d'opérateurs il convient de ranger le maître d'ouvrage.

La mission confirme la difficulté de déterminer l'appartenance de certains opérateurs, compte tenu :

- de l'étroite imbrication qui peut exister entre ESH ou offices et coopératives au sein de groupes ;
- de processus de mutualisation via des GIE qui regroupent plusieurs opérateurs publics ;
- du développement de structures juridiques à « vocation unique » de type sociétés civiles de construction-vente, qui se montent pour une opération donnée ; généralement un organisme d'HLM est actionnaire majoritaire dans cette société mais celle-ci est décomptée comme un opérateur privé, ce qui est exact juridiquement mais brouille un peu la lecture de l'activité des organismes de logement social.

A la lumière de ces informations on peut considérer que si les informations accessibles via SISAL ne sont pas forcément inexactes, leur présentation devrait être assortie d'un commentaire.

La mission estime que la classification des opérateurs dans SISAL pour le PSLA devrait faire l'objet d'un groupe de travail entre les fédérations d'organismes et l'administration.

6. Le PSLA dans les départements visités

Le PSLA dans l'Ain

Éléments chiffrés

- Nombre de PSLA agréés depuis 2004 (en cumul) ;
- Décollage net à partir de 2013 ;
- Nombre de PSLA confirmés depuis 2004 (en cumul) ;
- répartition de la production par zone : l'offre est présente sur tout le département qui comporte des territoires en zone A et B1 (Pays de Gex et Côtière de l'Ain), en zone B2 (Bourg en bresse, Oyonnax, Bellegarde, Nantua) et en C (le reste du département). L'offre de la SEMCODA se situe majoritairement en zone C mais les autres opérateurs essaient de produire en B2. Interrogations sur l'adaptation des prix de sortie en zone B2 et C par rapport au marché ;
- Répartition collectif/individuel ;
- Nombre d'opérateurs ayant demandé un agrément : 5 mais la SEMCODA représente 90% de la production de PSLA ;
- Nombre de logements HLM vendus par an aux locataires ou autres personnes privées : 100/an.

Problématiques locales

- levée d'option : rapides en majorité : 35% moins de 6 mois, 60 % moins d'un an ;
- garanties d'emprunts par les collectivités territoriales ou les EPCI : quelques cas observés. Là où les communes refusent l'opérateur recourt à la caution ou à la garantie hypothécaire ;
Dans le Pays de gex, l'EPCI s'achemine vers un PLUIH mais en ce qui concerne la compétence « garantie d'emprunt », ce n'est pas mûr ;
- exonération de TFPB : dans le Pays de Gex, les communes s'en plaignent ;
- politique d'accession des EPCI et/ou du département : le conseil départemental est délégataire des aides à la pierre. Dans ce cadre, la programmation est concertée avec les EPCI ayant un PLH (comité de programmation) ; pour les autres territoires, c'est le CD qui décide ;
- La CC du Pays de Gex a fixé un plafond de prix par m² en PSLA (2000 €) ;
- Le CD donne une subvention de 5000 €/logement en PSLA depuis 2011 ;
- Le service Habitat du CD réunit des conférences territoriales à l'occasion desquelles un bilan des PSLA est effectué ;
- requalification en PLS : volume important qui conduit à envisager un ralentissement de l'offre de PSLA (passer de 800 à 250). La SEMCODA estime son taux de concrétisation à 65 % et elle demande la transformation en PLS pour ce qui n'est pas commercialisé.
-

Le PSLA dans la Drôme

Éléments chiffrés

- Nombre de PSLA agréés depuis 2004 (en cumul) : 867 ;
- Nombre de PSLA confirmés depuis 2004 : non disponible. La DDT estime le taux de concrétisation à 80-85 %;
- répartition de la production par zone : production concentrée dans le couloir rhodanien, en zones B2 (et un peu de C « tendu ») ;
- Répartition collectif/individuel : chez le principal producteur de PSLA, 1/3 en individuel et 2/3 en collectif. Selon VALRIM, effet puissant des SCOT pour densifier (en collectif ou en individuel groupé) au détriment des maisons individuelles « pures » ;
- Nombre d'opérateurs ayant demandé un agrément : le principal est la SACICAP « Immobilière de la vallée du Rhône » (groupe VALRIM) suivi par la coopérative « Habitat dauphinois ». Quelques opérateurs sociaux (SDH, OPH Montélimar) et un promoteur privé ont déposé des dossiers en 2016 ;
- Nombre de logements HLM vendus par an aux locataires ou autres personnes privées : environ 70/an, essentiellement de l'OPD Drôme Habitat Aménagement, qui ne fait pas de PSLA.

Problématiques locales

- levée d'option : pratiques constatées : en majorité moins d'un an. Avant la baisse des taux, le délai était compris entre 6 et 18 mois ;
- garanties d'emprunts par les collectivités territoriales ou les EPCI : les élus issus des élections de 2014 sont moins favorables au logement social et sont plus réservés à accorder leur garantie. Jusqu'à cette période le CD 26 garantissait à 100 % sont OPD et à 50 % les autres bailleurs sociaux ;
- exonération de TFPB : refus de certaines communes ;
- politique d'accèsion des EPCI et/ou du département : pas d'aides des collectivités. L'agglomération Valence-Romans pourrait l'envisager dans le cadre du PLH qui devrait être approuvé mi-2017. La politique d'accèsion serait plutôt ciblée sur les villes-centres et dans les quartiers anciens ou en renouvellement urbain ;
- Il s'est créé un partenariat avec l'ADIL au moment de la mise en place du PASS Foncier : elle a organisé des réunions de présentation des produits d'accèsion devant les techniciens des collectivités et tient un observatoire de l'habitat ;
- requalification en PLS : pas de demande auprès de la DDT.

Le PSLA en Haute-Garonne

Éléments chiffrés

- Nombre de PSLA agréés par la DDT depuis 2004 (en cumul) : **4813** ;
- 4 délégataires : CD 31 (19,5 % des PSLA agréés), CA de Muret (6 %), Toulouse Métropole (57 %) et SICOVAL (18 %). La DDT instruit tout sauf pour le CD 31 (qui en agrée environ 150/an) ;
- Nombre de PSLA confirmés depuis 2004 (en cumul) : 2190 (instruits par la DDT ; on ne connaît pas le nombre de ceux qui ont été instruits par le CD 31) ;
- répartition de la production par zone ;
- Document Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUAT) illustre la montée des livraisons de PSLA sur Toulouse au détriment de sa périphérie (v graphique p.25) ;
- Répartition collectif/individuel : collectif : 56 %, individuel : 24 %, mixte 20 % (basculer vers le collectif à partir de 2011) ;
- Nombre d'opérateurs ayant demandé un agrément : 10 bailleurs sociaux + CIF + 12 SCCV + 25 SCI (le choix de recourir à des SCCV pour la commercialisation tient à l'objectif d'externaliser les dépenses liées aux coûts de gestion, ce qui est d'ailleurs une recommandation de la CDC pour éviter de dégrader les ratios) ;
- Nombre de logements HLM vendus par an aux locataires ou autres personnes privées : 1587 logements agréés pour la vente entre 2012 et 2015.

Problématiques locales

- levée d'option : pratiques constatées. Mini 4 mois (6 pour Colomiers Habitat) maxi 2-3 ans ;
- garanties d'emprunts par les collectivités territoriales ou les EPCI : RAS car le conseil départemental et la métropole garantissent tous les opérateurs qui interviennent sur leur territoire ;
- exonération de TFPB : RAS ;
- politique d'accès des EPCI et/ou du département :
 - Toulouse Métropole : objectifs du PLH = 600 logements en accession sociale et 300 en accession aidée sur la période ; de grands logements sont privilégiés en zone centrale. Un protocole a été signé entre le Pt de la métropole et l'association des bailleurs sociaux du département pour favoriser les parcours résidentiels. Aides au prix de cession du foncier ; encadrement des prix d'acquisition en VEFA ;
 - conseil départemental : les subventions destinées à soutenir les accédants ont été supprimées en 2014 (3432 €/logement en zone 2 et 5148 €/logement en zone 3) ; requalification en PLS : un GT partenarial s'attaque au sujet vu les échecs constatés dans certains quartiers prioritaires comme le Mirail à Toulouse.

Le PSLA en Ille-et-Vilaine

Éléments chiffrés

- Nombre de PSLA agréés depuis 2004 et jusqu'en 2016 : 3986 (source DDTM) ;
- DREAL : plus de 600/an entre 2011 et 2016 (500 en 2014) ;
- Nombre de PSLA confirmés depuis 2004 (en cumul) : la DREAL estime le taux de concrétisation à 49 % au vu des années 2014-2015 et cette proportion est plutôt en hausse ;
- répartition de la production par zone : écrasante majorité en B1 ;
- Répartition collectif/individuel : majorité d'individuel groupé ;
- Nombre d'opérateurs ayant demandé un agrément ;
- En Bretagne, même si certaines coopératives sont actives, la majorité des opérations sont portées par les bailleurs sociaux classiques (72 %). Les SCCV tendent à monter en puissance : 16 % en 2014, 46 % en 2015 ;
- Il existe une charte régionale de relogement entre bailleurs réalisant de l'accession sociale, qu'ils soient vendus en direct ou à travers une SCCV ou d'une SCI (cf convention) signée en 2012 pour accorder à leurs acquéreurs (hors PSLA) une garantie de rachat et de relogement ;
- Nombre de logements HLM vendus par an aux locataires ou autres personnes privées :
entre 150 et 200/an depuis 2011. Pas de ventes sur Rennes Métro.

Problématiques locales

- Tout de département est sous délégation (4 délégataires) ;
- Sur le marché de l'individuel, forte concurrence des CCMI qui proposent des produits semi-finis, moins chers ;
- levée d'option : pratiques constatées : en moyenne 6 mois. Forte pression des acquéreurs pour raccourcir. Sur Rennes Métropole la moyenne est à 9 mois ;
- garanties d'emprunts par les collectivités territoriales ou les EPCI :
 - OP Accession s'est vu refuser une garantie par le CD 35 = abandon de l'opération ;
 - les communes de la CA de St Malo se tournent vers l'EPCI pour les garanties mais celui-ci refuse ;
- exonération de TFPB : la question commence à émerger ;
- politique d'accession des EPC I et/ou du département :
 - le CD 35 donne une subvention de 3 à 5 000 € pour les ménages dont les ressources sont plus faibles que les PR du PSLA sur les territoires non couverts par les autres délégataires ;
 - St Malo : aides directes aux ménages entre 4 et 5 000 € ; prix de vente encadrés (2000 €/HT en PSLA). Volonté des élus, à travers le SCOT, de ramener les populations sur les zones centrales ;

- Rennes-Métropole : fait une programmation : 15 % des logements réalisés dans les opérations d'aménagement doivent être réalisés en accession sociale (cf PLH).

Les ménages sont ciblés : pour le PSLA, primo-accédants exclusivement.

Procédure d'attribution « le PSLA est un produit totalement administré » : (cf marges des promoteurs encadrées, critères de priorisation, prix de revente encadré, reversement de la subvention à l'agglo, pas de dérogation pour raisons professionnelles ou familiales comme dans le PSLA, PTZ obligatoire) du fait des moyens financiers consentis par la métropole : 5 M€ par an dont aide de 175 €/m² pour le foncier,

Partenariat avec les banques (CI de Bretagne, LBP, CFF, C Mutuel, Crédit agricole) :

- requalification en PLS
 - Vitré : généralement tous les PSLA agréés (env 30/an) sont confirmés (sf une op en collectif requalifiée en PLS) ;
 - St Malo (entre 10 et 30 selon les années) : tout est confirmé ;
 - Rennes Métropole : concrétisation à quasi 100 %

Le PSLA dans le Val de Marne

Éléments chiffrés

- Nombre de PSLA agréés depuis 2004 (en cumul) : 1460 ;
- Nombre de PSLA confirmés depuis 2004 (en cumul) : 691 ;
- répartition de la production par zone : les communes du département sont en A et quelques-unes A bis ;
- Répartition collectif/individuel (en nombre de logements) : 82 % en collectif, 2 % en individuel, 16 % en opérations mixtes ;
- Nombre d'opérateurs ayant demandé un agrément : 3 principaux : Expansiel, Coopimmo et Logial/Domaxia ;
- Nombre de logements HLM vendus par an aux locataires ou autres personnes privées : environ 260/an depuis 2013. A noter que le CD 94 est hostile à la vente ; de ce fait, son opérateur Valophis n'en fait pas et se sert du PSLA pour faciliter la mobilité résidentielle des locataires HLM.

Problématiques locales

- levée d'option : pratiques constatées :
 - Expansiel : entre « au plus tôt » et 2 ans ;
 - Coopimmo : jusqu'à 4 ans ;
 - Domaxia : 2 ans ;
- garanties d'emprunts par les collectivités territoriales ou les EPCI : pas d'éléments ;
- exonération de TFPB : pas d'éléments ;
- politique d'accession des EPCI et/ou du département :
 - implication dans le processus de commercialisation des communes ;
- requalification en PLS :
 - Opérations recensées à Limeil Brévannes, Savigny le Temple et Roissy en Brie.

7. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ADIL	Association départementale d'information sur le logement
APL	Aide personnelle au logement
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CAF	Caisse d'allocations familiales
CUS	Convention d'utilité sociale
DAT	Déclaration d'achèvement des travaux
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
LASM	Livraison à soi-même
OPH	Office public pour l'habitat
PAS	Prêt d'accession sociale
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNRU	Programme national pour la rénovation urbaine
PTZ	Prêt à taux zéro
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
SACICAP	Société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété
SCI	Société civile immobilière
SCCV	Société civile de construction-vente

Acronyme	Signification
SCIAPP	Société civile immobilière d'accession progressive à la propriété
SEM	Société d'économie mixte
SGA HLM	Société de garantie de l'accession des organismes d'HLM
SGFGAS	Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété
SIEG	Service d'intérêt économique général
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
USH	Union sociale pour l'habitat
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement

