

Février 1998

ANIL



ANIL / AGENCE
NATIONALE POUR
L'INFORMATION
SUR LE LOGEMENT

HABITAT ACTUALITE

ETUDE

ACCEDANTS EN DIFFICULTE : LE MAINTIEN DANS LES LIEUX EN TANT QUE LOCATAIRE

Le rachat HLM en France

L'option de retour à la propriété mise en place dans le département de la Meurthe-et-Moselle

Le " mortgage rescue " en Grande-Bretagne

*Etude réalisée sous l'égide de l'Observatoire des pratiques
du Conseil National de l'Habitat*

2, boulevard
St-Martin
75010 PARIS
Tél. : 01 42 02 05 50
Fax : 01 42 41 15 10

Ce travail, réalisé sous l'égide de l'Observatoire des Pratiques du Conseil National de l'Habitat, s'inscrit également dans deux programmes d'études auxquels participe l'ANIL :

- “ Evolution des phénomènes de surendettement et nouvelles formes de sécurisation et d'accompagnement des ménages en difficulté ” (Convention passée avec la Caisse Nationale des Allocations Familiales)
- “ Nouveaux modes d'accès et d'occupation du logement pratiqués à l'étranger ” (Convention passée avec le Plan Construction Architecture)

L'expertise de la pratique du département de Meurthe-et-Moselle doit beaucoup à Mme Amélie GALLEGO, directrice de l'ADIL et principal animateur de la procédure de rachat.

Toutes les informations sur l'expérience du “ Mortgage Rescue ” en Grande-Bretagne nous ont été communiquées par le Professeur Janet FORD du “ Centre for Housing Policy ” de l'Université de York, que nous tenons à remercier.

La poursuite des politiques d'aide à l'accès social, voire très sociale, dans un contexte de faible inflation et de forte instabilité professionnelle et familiale, exige que des dispositifs de sécurisation viennent réduire les risques qui s'attachent nécessairement à des opérations réalisées avec des marges de manoeuvre très étroites.

Cela passe d'abord par une meilleure préparation des projets et par la mise en oeuvre rapide de mécanismes susceptibles d'amortir les difficultés passagères (réduction de revenu, perte d'emploi, mobilité etc.), dès lors que les opérations restent viables.

Cependant, dans certaines situations, la vente s'avère inévitable et reculer son échéance ne peut qu'alourdir la dette du ménage. L'échec social de la famille s'ajoute à l'échec économique. La collectivité doit alors faire face au relogement de l'emprunteur défaillant et le prêteur récupère ce qu'il peut d'une créance qui excède souvent, à tout le moins pour les constructions aidées, la valeur de revente du gage.

Dès lors, se pose la question du relogement de la famille : la meilleure formule est celle qui lui permettrait de rester dans son logement en devenant locataire, à la condition que les charges nettes de location soient suffisamment inférieures aux charges de remboursement.

Des expériences intéressantes ont été conduites, à partir de 1987, par les organismes d'HLM, avec l'aide des pouvoirs publics.

Les Anglais ont pratiqué des opérations du même genre, à partir de 1991, avec le " mortgage rescue " : les accédants devenaient locataires d'un organisme de logement social " housing association " ou propriétaires partiels, " shared owner ".

Pour séduisants qu'ils soient, ces dispositifs n'ont jamais concerné que des effectifs très limités, du moins au regard du nombre d'accédants en difficulté.

Pourtant, les réflexions sur ce sujet se poursuivent, la recherche de statuts d'occupation plus flexibles est à l'ordre du jour et certains prêteurs liés au monde HLM envisagent même de faire de la garantie de rachat une clause de leur contrat de prêt.

L'objet de ce dossier est de :

- préciser, à partir des exemples français et britanniques, quels sont les obstacles auxquels se heurtent les procédures de changement de statut avec maintien dans les lieux ; à quels types de situation peuvent répondre ces procédures ; enfin, identifier les conditions dans lesquelles cette modalité de traitement des difficultés des accédants pourrait gagner en efficacité :*

Bilan des procédures de rachat en France et en Grande-Bretagne : objectifs et obstacles p. 4

- faire le point sur l'économie juridique, financière et sociale des expériences déjà conduites :*

Procédure de rachat d'un logement par un organisme HLM avec maintien dans les lieux de l'occupant et retour possible vers la propriété p. 12

L'expérience du " Mortgage Rescue " en Grande-Bretagne p. 26

Garantie de rachat contractuel des coopératives HLM p. 29

Une attention particulière est portée à la pratique de la Meurthe-et-Moselle, qui paraît être celle qui répond le mieux aux attentes des différents acteurs.

BILAN DES PROCEDURES DE RACHAT EN FRANCE ET EN GRANDE BRETAGNE OBJECTIFS ET OBSTACLES

Tant en France qu'en Grande-Bretagne, les pouvoirs publics ont joué un rôle décisif pour encourager les ménages modestes à devenir propriétaires de leur logement.

A la fin des années 1980, le nombre de ménages surendettés et ne pouvant faire face à leurs charges de remboursement, s'était considérablement accru.

En France, les accédants qui avaient souscrit des prêts à taux fixe, et à échéances souvent fortement progressives, ont été désolvabilisés par la désinflation ; en Grande-Bretagne, la hausse des taux est venue frapper de plein fouet les ménages endettés avec des prêts à taux variables, notamment les locataires qui avaient été incités à acheter les logements sociaux qu'ils occupaient.

Or le filet de sécurité, douloureux mais naturel, que constitue la possibilité de revendre leur logement ne peut pas jouer : la valeur de revente des logements s'avère inférieure¹ à leur valeur d'achat et même fréquemment inférieure au montant du capital restant dû ; c'est ce que les anglais appellent la "negative equity"².

Cette situation s'explique par la dépression des marchés, particulièrement sensible dans les localisations où habitent les accédants modestes frappés par la crise.

En France, ce phénomène est amplifié par l'effet mécanique de la concentration des aides publiques sur le logement neuf³ ; alors qu'en Grande-Bretagne, les accédants sont victimes de la brutalité et de l'ampleur des fluctuations des prix immobiliers.

¹ Cf. " Les facteurs d'évolution du prix des logements faisant l'objet d'une première mutation dans les cinq ans qui suivent leur achèvement " (Etude de l'ADIL du Doubs - avril 1991)

² Cf. Pr. Janet FORD, Elaine Kempson " Bridging the gap ? Safety net for mortgage borrowers " (Center For Housing Policy 1997)

The Housing Corporation " Housing association involvement in mortgage rescue " 1995

³ Cf. " Rapport TREPPOZ "

La vente se solde donc par une perte financière et un échec social grave, porteur de risques pour l'équilibre de la famille, mais aussi par une perte pour les prêteurs et souvent par une exigence de relogement qui pèse sur la collectivité ou les services sociaux.

Dès lors, l'idée s'impose de recourir à des formules flexibles qui permettent à l'accédant, redevenu locataire, de se maintenir dans son logement, à la condition bien évidemment que la charge nette liée à la location soit notablement inférieure à la charge nette de remboursement.

Pourtant, le nombre d'opérations de ce type, effectivement menées à bien, s'avère très modeste.

Il est difficile de l'établir de façon exacte **en France** : il est probablement d'environ 2.000 depuis 1987, mais plus de 1.360 l'ont été dans le cas de l'accord CARPI, qui représente un cas de figure tout à fait spécifique s'inscrivant dans le cadre d'une négociation globale et d'un changement de statut, - de la vente à terme à la location -, à l'intérieur d'un même groupe HLM ; la négociation sur la fixation du prix de rachat et sur l'abandon de créances du prêteur, qui constitue l'un des obstacles, n'a pas lieu d'être et la complexité du montage disparaît, dès lors que les procédures sont mises en oeuvre de façon répétitive. Hormis ce cas, seules quelques centaines d'opérations de rachat ont été menées à terme, principalement dans deux départements : la Meurthe-et-Moselle et la Gironde.

La Caisse des Dépôts et Consignations est néanmoins en mesure de fournir quelques indications sur les dossiers de RAPAPLA/Rachat d'un PAP par un prêt du livret A, lesquels sont en effet traités par ses directions régionales. En neuf ans, de 1988 à fin février 1997, 1.743 opérations avaient ainsi été financées, pour un montant total de prêt de 720 millions de francs, soit 413.000 F par opération. Les principales régions concernées sont le Nord-Pas de Calais, les Pays-de-Loire et Rhône-Alpes.

Région	Nombre d'opérations	Part régionale	Nombre d'opérateurs
Alsace	55	3 %	2
Aquitaine	21	1 %	3
Auvergne	23	1 %	4
Basse-Normandie	40	2 %	6
Bourgogne	62	3 %	4
Bretagne	38	2 %	9

Centre	90	5 %	10
Champagne-Ardennes	38	2 %	4
Franche-Comté	15	1 %	4
Haute-Normandie	49	3 %	4
Ile-de-France	71	4 %	5
Languedoc-Roussillon	51	2 %	5
Limousin	15	1 %	3
Lorraine	39	2 %	4
Midi-Pyrénées	61	2 %	3
Nord-Pas de Calais	580	39 %	15
Pays de Loire	186	7 %	11
Picardie	103	11 %	8
Poitou-Charentes	36	2 %	4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	17	1 %	2
Rhône-Alpes	153	6 %	6
France	1743	100 %	116

Le dénombrement est désormais difficile, du fait du passage progressif d'un mécanisme clairement identifié de rachat d'un prêt aidé par un prêt locatif aidé / PLA (circulaire "RAPAPLA de 1988 puis du 28 octobre 1991) à un financement PLA d'insertion / PLAI, puis PLA très social / PLATS.

En Grande-Bretagne, de décembre 1991 à décembre 1993, moins de 700 " mortgage rescue " ont été réalisés, alors que certaines prévisions des pouvoirs publics tablaient sur près de 20.000 opérations.

D'une façon plus générale entre 1991 à 1995, moins de 2.000 ménages ont été concernés ; simultanément, les saisies passaient de 75.500 en 1991, à moins de 50.000 en 1994.

Moins de 8 % des prêteurs ont accepté de recourir à ces procédures, ce qui s'est traduit par une grande inégalité d'accès pour les accédants.

Il s'agit, en effet, de dispositifs dont l'équilibre financier est toujours coûteux, le montage complexe et qui exige l'accord d'une multiplicité d'acteurs.

L'équilibre financier

Il suppose que la charge locative nette qui pèse sur l'accédant, redevenu locataire, soit inférieure à ses mensualités nettes de remboursement.

Le prix de rachat du logement par le bailleur social doit permettre de fixer un niveau de loyer qui, diminué des aides locatives (APL en France et "housing benefits" en Grande-Bretagne), soit compatible avec les capacités financières du ménage. Or ce prix de rachat doit également suffire à désintéresser les créanciers de l'accédant.

L'opération trouve là sa première limite : les prêteurs devront, le plus souvent, consentir un abandon partiel de créances ; ils ne le feront que si la dépréciation du logement est telle que la vente ne leur apparaîtra pas comme plus favorable. L'intérêt de la famille rencontre celui des banquiers qui savent que la vente serait encore plus pénalisante. Cela réduit le champ de cette procédure aux marchés déprimés.

Le calibrage des aides personnelles en accession est donc le premier paramètre qui détermine le niveau de recours au rachat HLM.

En France, le seuil en-deça duquel l'accédant ne pourra plus faire face à ses charges de remboursement, en cas de réduction de revenu, dépend, pour partie, de l'effet compensateur de l'APL.

En Grande-Bretagne, l'existence d'aides locatives (housing benefits) et l'absence d'aide personnelle à l'accession expliquent, également, l'intérêt du changement de statut, surtout depuis que le gouvernement a restreint l'accès et l'efficacité du système d'aide aux accédants impécunieux.

La mise en jeu de ces aides locatives, APL et "housing benefits" a évidemment un coût budgétaire qu'il faut prendre en compte.

En France, le rachat se fait à l'aide de financements locatifs sociaux (RAPAPLA, PLAI) qui sont nécessairement coûteux pour la collectivité. Le RAPAPLA n'était pas contingenté, mais son intervention était limitée aux opérations initiées entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985. L'absence d'évolution des barèmes pour bénéficier de cette procédure l'a rendue obsolète ; une réactualisation des barèmes serait nécessaire. A défaut, le recours au PLA d'intégration sera la norme. Or, le recours à des prêts à taux privilégiés pour financer ces opérations de rachat peut entrer en concurrence avec la construction neuve.

En Grande-Bretagne, plusieurs formules coexistent : le rachat peut être le fait du créancier lui-même, qui s'adresse alors à une "housing association" pour la gestion ; il peut être aussi le fait de la "housing association" elle-même.

L'expérience montre que les opérations ne sont souvent viables, qu'à la condition de bénéficier d'aides financières complémentaires de divers fonds sociaux (FSL, FAD, CAF) ou de prêts complémentaires hors marché (1 %), en France, subventions aux "housing associations", fonds propres des "housing associations", ou prêts à taux privilégié des "building societies", en Grande-Bretagne.

Il s'agit donc incontestablement de dispositifs coûteux, mais il faudrait pour établir un véritable bilan prendre en compte les économies réalisées en terme de relogement et de coût de l'accompagnement social de la famille. S'agissant de politiques publiques, l'intégration des "coûts et des bénéfices externes" est légitime, même si elle prête à discussion.

La conduite de l'opération

Il suffit de dire que la procédure est toujours lourde, complexe et longue à mettre en oeuvre, là où la rapidité est indispensable pour contenir les pertes ; les délais provoquent l'accumulation des arriérés de paiement qui vont compromettre les chances de parvenir à un équilibre financier.

Dans le système français, il faut en général un an pour mener une opération à son terme, entre le moment où le principe du rachat est acquis et la vente elle-même.

De surcroît, il s'agit d'une procédure qui suppose l'accord d'un nombre considérable d'acteurs.

L'intervention d'un animateur est indispensable, qui accueillera la famille, fera l'expertise du dossier, sollicitera l'accord des divers partenaires et accompagnera le déroulement de l'opération. Dans certains cas, ce sera l'ADIL, ailleurs, ce sera un organisme d'HLM, le PACT ou la DDE.

Les acteurs

– *Les créanciers* doivent, le plus souvent, consentir à un abandon de créances : c'est globalement leur intérêt, car le produit de la vente risque d'être inférieur à la valeur de rachat et la famille demeurera de toute façon insolvable. Mais ce qui est vrai de l'établissement qui dispose d'une créance de premier rang, ne l'est pas nécessairement de celui qui est en deuxième rang. En tout état de cause, la vente sera préférée, si l'état du marché permet au prêteur de récupérer sa créance. A l'avenir, des règles particulières devront être arrêtées pour le PAS, puisqu'en cas de sinistre, c'est le FGAS qui supporte la part de la créance qui n'est pas éteinte par la vente.

En Grande-Bretagne, la difficulté s'accroît lorsque, parmi les créanciers, figure une catégorie de prêteurs de proximité, qui n'existe pas en France, et dont la clientèle est faite de personnes en difficulté temporaire ("non-high-street lenders" ou "door-to-door lenders"). Ces prêteurs sont souvent responsables du lancement de la procédure de saisie. L'absence d'un dispositif légal de traitement du surendettement, analogue à la loi dite Neiertz, ne permet pas de traiter ces situations de façon satisfaisante.

– *L'Etat et les autres financeurs*, CIL, CAF et fonds divers, doivent être convaincus d'apporter leur contribution.

– *Les collectivités locales* doivent accorder leur garantie à l'emprunt qui servira aux organismes HLM pour racheter le logement.

– *Les bailleurs sociaux* doivent accepter de faire l'opération. HLM et "housing associations" sont souvent réticents devant sa lourdeur, mais aussi devant la perspective d'ajouter à leur patrimoine des logements dispersés et de piètre qualité ; le montant de travaux rendus nécessaires par l'état de certains d'entre eux rend parfois l'opération impossible. Ils redoutent également l'instabilité de ces nouveaux locataires, encore sous le coup de l'échec de leur projet initial.

Faute d'obtenir la garantie de la collectivité locale, les organismes ne s'engageront pas : ils pourraient recourir à la garantie de la CGLS, mais l'accord et l'implication des élus leur paraissent indispensables. Le contraire reviendrait à agir "contre le maire".

– *La famille* : la précarité de la situation des accédants et leur découragement sont tels, que certains, se sentant victimes d'une injustice, deviennent des locataires qui multiplient les impayés, n'entretiennent pas leur logement, voire le dégradent, pour finir par le quitter dans les pires conditions. Les britanniques insistent sur le rôle essentiel du conseil qui doit être donné à l'accédant en difficulté : conseil sur l'opportunité de l'opération, conseil juridique, conseil en gestion de dettes, etc. . Ce rôle est parfois rempli par les “ housing associations ”, parfois par des associations de conseils aux surendettés, mais l'absence, sur l'ensemble du territoire, d'un organisme de conseil juridique et financier - gratuit et indépendant - semble un obstacle important et susceptible de générer des frais juridiques complémentaires.

La décision de recourir à cette procédure dépend, en dernier ressort, de l'organisme HLM et des créanciers : c'est ce qui explique la très forte inégalité entre les accédants qui n'en bénéficient que là où ces instances acceptent de se glisser dans ces dispositifs.

Tout ceci explique que cette procédure soit demeurée exceptionnelle et presque uniquement destinée à éviter la saisie immobilière de maisons dépréciées, situées sur des zones de marchés dévalorisés.

Cependant, l'examen des expériences anglaise et française permet de déterminer *le type de situations dans lesquelles le rachat HLM mériterait d'être utilisé.*

Le rachat HLM ne doit intervenir qu'en dernière instance, lorsque toutes les autres formules, renégociation, rééchelonnement et vente amiable, s'avèrent impraticables.

En revanche, le fait que la valeur de revente soit supérieure au capital restant dû (absence de “ negative equity ”) ne devrait pas constituer une cause de rejet. En France, cette procédure n'a pas été envisagée pour des accédants qui accepteraient un changement de statut afin de rester dans leur logement, mais qui se trouvent dans l'impossibilité de faire face à leurs charges de remboursement, alors que leur emprunt est déjà suffisamment amorti pour que le produit de la vente suffise à désintéresser les créanciers. Pourtant, refuser cette hypothèse reviendrait à pénaliser celui qui s'est acquitté assez longtemps de ses obligations et n'envisager l'opération que lorsqu'elle bénéficie aux créanciers.

Il reste que les obstacles sont importants : la pratique mise au point par l'ADIL de Meurthe-et-Moselle, avec la DDE et l'OPAC, a le mérite d'en lever un certain nombre.

Une expérience innovante : l'option de retour à la propriété pratiquée en Meurthe-et-Moselle

Le département de la Meurthe-et-Moselle a fait usage de cette procédure de façon systématique.

Elle intervient :

- lorsque la saisie immobilière est devenue inéluctable,
- en cas d'échec de la vente amiable,
- lorsque l'arriéré n'est pas constitué, mais que la famille pressent les difficultés à venir et ne parvient plus à gérer son budget.

La réussite de cette pratique, dérogatoire, tient à ce que les accédants gardent l'espoir de redevenir, à terme, propriétaires de leur logement, s'ils s'acquittent régulièrement de leurs charges locatives. Après dix ans minimum, ils pourront redevenir propriétaires pour le montant du capital restant dû sur le prêt qui aura servi à racheter leur logement et même pour le franc symbolique à l'issue de l'amortissement de ce prêt, soit 32 ans dans le cas du PLA.

De façon symétrique, les organismes ont le sentiment de porter provisoirement l'opération plus qu'ils n'accroissent leur patrimoine. Le montage mis au point par l'ADIL de Meurthe-et-Moselle, avec ses partenaires, semble perçu comme une transition destinée à faire face à des difficultés très lourdes, mais que l'on espère passagères.

Le résultat est là : c'est le département qui a mis en oeuvre le plus grand nombre de rachats HLM avec maintien dans les lieux ; les ménages n'abandonnent pas leur logement après le retour au statut de locataire, à la différence de ce qui semble fréquemment se passer dans les autres départements et leur taux d'impayé, environ 10 %, y paraît plus faible. Pour autant, la procédure est trop récente pour qu'aucun retour à la propriété ne soit intervenu.

Mention particulière est donc faite, tout au long du dossier consacré au système français, de cette expérience innovante qui prolonge la procédure de rachat HLM, par la perspective d'un retour à l'accession.

DISPOSITIFS TECHNIQUES EN FRANCE : PROCEDURE DE RACHAT D'UN LOGEMENT PAR UN ORGANISME HLM AVEC MAINTIEN DANS LES LIEUX DE L'OCCUPANT ET RETOUR POSSIBLE VERS LA PROPRIETE

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

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

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

Phase I : De l'accession à la location

Les accédants bénéficiaires

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

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

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

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

Les ménages concernés sont :

- les couples, avec ou sans personne à charge ;
- les personnes seules dans le foyer où sont domiciliés :
 - des enfants de moins de vingt-et-un ans
 - des ascendants de soixante-cinq ans et plus
 - des ascendants, descendants ou collatéraux, handicapés à 80 %.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le montage de l'opération

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

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

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

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

Le choix de l'organisme reprenneur

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

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

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

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

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

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

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

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

L'organisme a deux possibilités :

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

La fixation du prix de rachat

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

La détermination du prix de vente du logement doit, en effet, “ concilier au mieux les divers impératifs que sont la valeur vénale du logement, l'équilibre de l'opération, et le niveau de loyer fixé dans la limite du plafond imposé, compatible avec la capacité financière du futur locataire.

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

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

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

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

Les dépenses comprennent :

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

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

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

- *la subvention de l'Etat pour les opérations réalisées en PLATS ou PLA d'Intégration (98),*
- *la subvention du Conseil Général pour les opérations en RAPAPLA (forfaitaire : 50.000 F),*
- *les fonds propres éventuels,*

- le montant du prêt 1 %. L'injection de 1 % n'est pas fréquente en Meurthe-et-Moselle car l'organisme collecteur ne prête que sur une durée de 15 ans. L'apport du 1 % n'est pourtant pas à négliger dans les opérations en RAPAPLA pour lesquelles le montant du prêt est limité.

Le financement de l'opération de rachat

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

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

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

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

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

	PROCEDURE RAPAPLA	PROCEDURE PLA LOYER MINORE OU PLA D'INTEGRATION
ACCEDANTS BENEFCIAIRES	- accédants ayant souscrit un prêt PAP entre le 1.1.81 et le 31.1.85 - revenus disponibles < à certains plafonds calcul du revenu disponible = revenus actuels - impôts - charges immobilières nettes - couples, avec ou sans personne à charge ; personnes seules demeurant avec des mineurs, des personnes âgées ou handicapées	- tous les accédants qui ne peuvent bénéficier d'une procédure RAPAPLA - personnes défavorisées - ressources inférieures à 60 % des plafonds PLA (dérogation possible si dépassement des plafonds) ressources N-2 prises en compte
ORGANISMES PRETEURS	- organismes HLM habilités à louer des logements, SEM, organismes HLM pratiquant la vente à terme	- organisme HLM, SEM, collectivités locales, associations agréées
PROCEDURE	- avis SDAPL obligatoire	

FINANCEMENT	- prêt principal : PLA . taux : 4,30 % . durée : 25 ou 30 ans . montant : 95 % du PAP initial . progressivité : 1 % an au maximum	- prêt principal : PLAI . taux : 3,80 % . durée : 32 ans maximum . montant : 95 % du prix de référence . progressivité : 1 % an au maximum
	subvention du Conseil Général	subvention de l'Etat
	financement complémentaire - prêt 1 % dans le cadre de la convention 1 % du 14.7.97 - fonds propres de l'organisme	
FISCALITE	- exonération des droits d'enregistrement décidée par le Conseil Général (art. 1594 H du CGI)	- pas d'exonération des droits d'enregistrements possible actuellement
	salaire du conservateur : réduit à 50 % (art. 882 CGI)	
	- TFPB : exonération de la part départementale possible (art. 1387 A du CGI) - TVA : si exonération lors de l'achat, celle-ci n'est pas remise en cause lors du rachat sous certaines conditions (Instruction DGI du 6.2.96)	

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

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

Le cadre juridique de l'opération

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

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

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

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

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

La situation juridique de l'occupant après le rachat

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

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

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

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

Le prix du loyer

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

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

Le montant de l'APL

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

Le sort des arriérés

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

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

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

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

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

Phase II : Aménager un retour vers la propriété

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

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

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

Les différents cadres juridiques possibles

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

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

La location-accession

La location-accession est un contrat par lequel un vendeur s'engage à transférer la propriété d'un logement à un accédant, qui optera ou non pour l'achat, après une période de jouissance à titre onéreux.

D'un simple point de vue juridique, ce contrat pourrait correspondre assez bien à la situation étudiée, même s'il n'a pas été mis en place, au départ, pour récupérer des accédants malchanceux, mais, au contraire, pour garantir un projet d'accession grâce à une phase test d'épargne préalable.

Ce contrat s'adapterait assez bien néanmoins puisqu'il s'apparente à une promesse unilatérale de vente, à laquelle s'associerait un droit de jouissance du logement à titre préalable, avec paiement, en contrepartie, d'une redevance.

Mais, au-delà de la formule juridique intéressante se pose inévitablement le problème du montage financier. Or, l'APL accession, nécessaire pour solvabiliser le locataire-accédant, n'est octroyée, en fonction du décret du 21 décembre 1984, qu'un prêt à 0 % ou un PC finance l'opération. En réalité, la combinaison nécessaire de la phase 1 de rachat du logement par un organisme avec la phase 2 de rétrocession de la propriété rend actuellement nécessaire le passage par une phase purement locative, pour équilibrer l'ensemble des deux opérations.

Cadre spécifique de la vente de logements locatifs HLM

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

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

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

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

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

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

Le prix de la vente

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

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

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

- La première réside dans le fait que l'article L. 443-12 du CCH interdit à un organisme HLM de vendre son patrimoine à un particulier à un prix inférieur à l'évaluation faite par le Service des Domaines. A titre exceptionnel, cependant, le Préfet peut déroger à cette règle. Le Préfet de Meurthe-et-Moselle, sollicité pour donner son avis sur cette question, a d'abord répondu, sans pouvoir s'engager pour l'avenir, que des dérogations étaient en effet possibles, mais “ qu'elles ne seraient accordées que si elles restent financièrement neutres pour l'organisme HLM, ce qui, a

priori devrait toujours être le cas dans la mesure où les différents crédits contractés pour apurer les comptes auront été remboursés. Bien évidemment, il ne pourra s'agir que de décisions prises au cas par cas et non de dérogation collective ”.

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

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

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

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

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

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

Des conditions suspensives particulières

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'EXPERIENCE DU " MORTGAGE RESCUE⁴ " EN GRANDE-BRETAGNE

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

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

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

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

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

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

Trois schémas prévalaient :

- le rachat par une " housing association " à l'aide d'un prêt accordé par une " building society "
- le rachat direct par le prêteur, total, ou partiel dans le cas du " shared ownership ", la " housing association " intervenant souvent pour la gestion ;

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

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

- le rachat direct par le prêteur au travers d’une coopérative, la gestion étant là aussi assurée par la “housing association ”.

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

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

Le Pr Janet FORD du “ Centre for Housing Policy ” de l’Université de York explique, ainsi, cet échec relatif :

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

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

- Créer une aide personnelle à l’accession (“ mortgage benefit ”) pour amortir l’effet des baisses de revenu ;

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

La réflexion est de nouveau à l'ordre du jour, puisque les conditions d'intervention de l'ISMI/income support for mortgage interest ont été encore resserrées en 1995 : aucune aide venant alléger les mensualités de remboursement des emprunteurs bénéficiant de l'“ income support ” n'intervient pendant les neuf premiers mois.

L'espoir du gouvernement de voir le recours volontaire à l'assurance privée prendre le relais de l'ISFI a été déçu : seul un tiers des emprunteurs ont souscrit de telles assurances.

GARANTIE DE RACHAT CONTRACTUEL DES COOPERATIVES HLM

Les coopératives HLM proposent d'offrir aux candidats à l'accession une garantie de rachat du logement avec des degrés de couverture variable.

L'une des options offertes prévoit le rachat du logement avec le maintien dans les lieux du locataire.

Ce dispositif est identique au rachat par des organismes HLM de logements d'accédants en difficulté, mais il serait prévu dès l'origine du projet d'accession.

De la même façon un mécanisme de revente au locataire identique à celui qui est mis en oeuvre en Meurthe-et-Moselle est prévu.

Le Crédit Immobilier de France étudie également des contrats de ce type.

Date de publication : 18 février 1998

n° ISSN : 09996-4304

Directeur de publication : Bernard VORMS

Comité de rédaction : Isabelle COUETOUX DU TERTRE, Amélie GALLEGRO (directrice de l'ADIL de Meurthe et Moselle, Frédérique LAHAYE, Nicole MAURY, Hélène ROQUE, Jean BOSVIEUX