

**JUIN
1999**

ACCESSION PROGRESSIVE, PARTIELLE OU REVERSIBLE

La flexibilité des statuts d'occupation, une réponse à la fragilité des situations personnelles et à l'incertitude des parcours professionnels ?

Avec le concours de l'Observatoire des Pratiques
du Conseil National de l'Habitat

Ce document reprend, met à jour et complète des éléments déjà publiés par l'ANIL, avec le concours du Conseil National de l'Habitat, certains dans le cadre de l'appel d'offres du Plan Construction « les nouveaux modes d'accès et d'occupation du logement, nouveaux statuts d'occupation, nouveaux modes de propriété, nouveaux acteurs » (Convention A 96-15 du 20 décembre 1996).

I. INTRODUCTION	3
II. L'ACCESSION PROGRESSIVE ET L'ACCESSION PARTIELLE	5
A. LA LOCATION-VENTE (CODE CIVIL)	5
B. LA VENTE À TERME AVEC TRANSFERT DIFFÉRÉ DE PROPRIÉTÉ (CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION : ARTICLES L. 261-10 ET SUIVANTS)	6
C. LE CRÉDIT-BAIL IMMOBILIER (LOI DU 2 JUILLET 1966)	7
D. LA LOCATION ACCESSION (LOI DU 12 JUIN 1984)	9
E. LE « KOOPHUUR » AUX PAYS BAS	10
1. Détermination du prix d'achat de l'intérieur du logement en environnement financier	11
2. Cadre juridique du « Koophuur »	12
F. LA PROPRIÉTÉ PARTAGÉE OU « SHARED-OWNERSHIP » EN GRANDE-BRETAGNE	15
G. LA DISSOCIATION ENTRE FONCIER ET BATI	17
H. LE FINANCEMENT AVEC PARTICIPATION À LA PLUS-VALUE AU CANADA	17
III. DÉSinVESTISSEMENT ET AIDE AUX MÉNAGES EN DIFFICULTÉ	19
A. LE « REVERSE MORTGAGE » AUX ÉTATS-UNIS	19
B. RACHAT D'UN LOGEMENT PAR UN ORGANISME D'HLM AVEC MAINTIEN DANS LES LIEUX DE L'OCCUPANT	21
1. Phase I : De l'accession à la location	22
2. Phase II : Aménager un retour vers la propriété	31
C. LE « MORTGAGE RESCUE » EN GRANDE-BRETAGNE	36
IV. CONCLUSION	39

I. INTRODUCTION

La plupart des pays industriels s'efforcent d'encourager le développement de la propriété occupante ou, à tout le moins, d'accompagner l'aspiration de la majorité des ménages à devenir propriétaire. Cette politique, qui ne fait que poursuivre une évolution amorcée depuis la fin de la seconde guerre mondiale, s'explique par le souhait de :

- répondre à l'attente des citoyens qui, de façon majoritaire, privilégient la propriété occupante ;
- réduire le poids des aides au logement pour la collectivité, celles-ci étant supposées moins lourdes en accession qu'en location ;
- assurer la mixité sociale grâce à la diversité des statuts d'occupation dans certains quartiers.

Mais les exigences de l'accession à la propriété, en termes d'apport personnel et de capacité de remboursement, constituent un frein pour les ménages modestes, qui sont ceux-là même qui valorisent le plus le statut de propriétaire. Ces exigences sont encore plus prégnantes depuis la fin des années 80 : la flexibilité du marché de l'emploi, la mobilité géographique et la fragilité des structures familiales contrarient la réalisation de projets de longue haleine pour des ménages dont l'avenir est de moins en moins prévisible. Devant de tels obstacles, la tentation naturelle est de rechercher des statuts d'occupation plus souples : c'est le souhait des politiques et c'est l'aspiration des ménages. A la flexibilité des situations professionnelles et familiales devrait répondre la flexibilité des statuts d'occupation !

Ainsi, a-t-on imaginé, ou remis à l'ordre du jour, des montages juridiques et financiers offrant la possibilité de passer, par étapes et dans un même logement, du statut de simple occupant à celui de propriétaire : *location-vente, vente à terme, crédit-bail immobilier, location-accession* en France, *propriété partagée*, « *shared ownership* » en Grande-Bretagne, *propriété partielle* « *Koophuur* » aux Pays-Bas. La dissociation entre la propriété du sol et celle du logement répond à la même logique, qu'il s'agisse des possibilités offertes *par le bail à construction* en France ou du *financement avec participation à la plus-value* au Canada.

La souplesse des statuts d'occupation peut aussi prendre la forme de la réversibilité pour des ménages qui souhaitent mobiliser l'épargne accumulée dans leur logement, c'est le « *reverse mortgage* » pratiqué par les Etats-Unis ou, pour les accédants dont les projets sont définitivement compromis, le retour au statut de locataire pratiqué avec la formule du « *rachat HLM* » en France ou du « *mortgage rescue* » en Grande-Bretagne.

On le voit, le même type d'approche prévaut, en effet, dans la plupart des pays développés ; les solutions adoptées ne se distinguent que parce que la logique juridique qui sous-tend le droit de propriété de ces pays diffère elle-même du droit français. Même type d'approche, mais aussi mêmes résultats, puisque ces formules gardent toujours, sauf lorsqu'elles s'accompagnent d'une aide publique exceptionnelle, un caractère expérimental et ne concernent que des effectifs très restreints. Toutes ces tentatives sont intéressantes et peuvent répondre à des situations spécifiques, mais elles ne permettent pas de s'abstraire des contraintes financières dans lesquelles s'inscrivent toutes les opérations d'achat ou de construction d'un logement.

II. L'ACCESSION PROGRESSIVE ET L'ACCESSION PARTIELLE

Le souhait de maintenir le niveau de construction et la volonté de répondre au désir d'accéder des catégories modestes ont conduit les pouvoirs publics à rechercher de façon récurrente des dispositifs sécurisants, permettant de dépasser le handicap majeur que constitue l'absence d'apport suffisant. Ainsi a-t-on imaginé, ou remis à l'ordre du jour, des montages juridiques et financiers offrant la possibilité de passer par étapes et dans un même logement du statut de simple occupant à celui de propriétaire : location-vente, vente à terme, crédit-bail immobilier et enfin, location-accession en France. Les Pays-Bas avec le « Koophuur » et la Grande Bretagne avec le « shared-ownership » ont mis en place des dispositifs répondant au même type de contraintes, mais ils les ont assortis de fortes incitations financières.

A. LA LOCATION-VENTE (CODE CIVIL)

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

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

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

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

La caractéristique essentielle de ce type de vente réside dans le fait que le transfert de propriété peut résulter, non pas de l'achèvement de l'immeuble comme dans les autres ventes d'immeubles à construire, mais du paiement intégral du prix. Dans la pratique, l'organisme vendeur est également l'organisme prêteur et le prix est ainsi payé par l'acquéreur au bout de plusieurs années au cours desquelles il occupe et entretient les lieux comme un véritable propriétaire sans en avoir la qualité. Le vendeur, quant à lui, même payé par les emprunts qu'il gère pour le compte de l'accédant, reste le propriétaire du logement tant qu'il demeure son créancier au titre de prêteur de deniers.

La pratique a largement démontré les risques de tels contrats :

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

Au regard de ces inconvénients, les avantages qui résident dans la possibilité, d'une part d'accéder sans apport personnel et, d'autre part de se dégager d'une opération impossible à mener à son terme, apparaissent bien faibles. Dans le premier cas, l'absence d'apport personnel n'a fait qu'accroître un endettement déjà excessif. Dans le second, les contrats de vente à

terme ne permettent jamais de rupture sans dommages et, là encore, l'usager qui doit quitter son logement, non seulement perd ce qu'il a versé, mais encore doit payer des indemnités à son propriétaire.

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

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

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

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

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

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

La loi sur la location-accession, complétée par plus d'une dizaine de textes pour parfaire l'ensemble du dispositif juridique et financier, est à l'heure actuelle le montage le plus achevé pour permettre l'accession à la propriété après une phase d'occupation préalable. Le contrat de location-accession est une promesse unilatérale de vente, assortie d'un bail dont la durée n'est pas réglementée, mais qui est censée se situer entre quatre et huit ans. La loi d'ordre public détermine la forme et le contenu du contrat et organise, dans le détail, les différentes étapes de l'opération, ainsi que les relations entre le locataire accédant et le vendeur à tous les niveaux. Porteur de grandes espérances, tant pour satisfaire les besoins d'accédants sans apport personnel, que pour soutenir l'activité du bâtiment, cette loi n'a jusqu'à présent rencontré que peu de succès.

Plusieurs causes peuvent être invoquées pour tenter d'expliquer cet échec. La première, et non des moindres, découle sans doute du postulat de départ qui voulait que l'accédant qui paie déjà un loyer et qui peut payer un peu plus s'installe dans le nouveau logement, en s'acquittant à la fois de la contrepartie de la jouissance de ce logement et d'une partie de ce qui deviendra son apport personnel.

Satisfaisant intellectuellement, ce montage résiste difficilement aux réalités financières : avant même de penser à l'épargne, il faut que le loyer couvre tous les frais du vendeur, auxquels s'ajoute le revenu normal qu'aurait produit une vente au comptant. Il convient de ne pas oublier également que les loyers perçus sont amputés, compte tenu de la nature de l'opération, de l'impôt sur les bénéfices. A ce loyer, déjà élevé, il faut ajouter pour le locataire tous les frais et charges d'un propriétaire. Ce n'est que lorsque tout ceci est payé qu'il est possible d'envisager la constitution d'un apport personnel dans des délais les plus rapides possibles, car plus la période de location dure, plus son coût s'élève.

Dans cette situation transitoire et difficile, il convient aussi de prendre en compte les risques prévisibles. Risques de désistement plus ou moins nombreux et d'impayés pour le vendeur

comme pour l'acquéreur, mais aussi risques de faillite du vendeur et de mauvais entretien de l'immeuble. Sur ce point, il faut souligner que personne, et surtout pas le vendeur, n'a véritablement le souci d'entretenir l'immeuble, car toute dépense supplémentaire désolvabilise un peu plus l'acheteur.

L'analyse des expériences passées montre nettement que le financement, aussi intéressant soit-il, ne donne pas véritablement d'avantage par rapport à une accession immédiate en PAP, alors même que le système induisait des surcoûts de gestion et des formalités coûteuses (contrats notariés, inscriptions hypothécaires, coûts de gestion et de grosses réparations à la charge du vendeur ...). Les atouts de ce dispositif sont donc minces.

Le relatif échec de la location-accession montre qu'aucun dispositif, pour séduisant qu'il soit, ne peut s'affranchir des réalités qui découlent du rapport entre le niveau des aides, le revenu des ménages et le coût du crédit. Face à des coûts de construction et à un coût de crédit identique, ces expériences ont plutôt été génératrices de surcoûts. Enfin, elles ne répondaient pas à un type de demande spécifique des ménages : ceux-ci ne s'y sont dirigés que devant l'impossibilité de se couler dans le moule traditionnel de l'accession.

E. LE « KOOPHUUR » AUX PAYS BAS

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

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

revanche, après avoir vendu l'intérieur, n'a plus aucune obligation concernant son entretien, dont la responsabilité revient entièrement aux accédants-locataires.

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

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

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

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

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

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

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

¹ Coût d'exploitation - subventions

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

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

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

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

2. Cadre juridique du « Koophuur »

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

Aux Pays-Bas, comme en France, ce partage de propriété ne peut résulter que d'une convention entre le propriétaire de l'immeuble et l'accédant du volume intérieur qui écarterait

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

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

expressément l'application du principe selon lequel « tout ce qui unit et s'incorpore à la chose appartient au propriétaire ». En France, une telle division physique nécessiterait l'établissement d'un état de division. Le transfert de la propriété ne pourrait intervenir que par acte notarié. Un tel transfert s'apparenterait au droit de superficie qui constituerait un véritable droit immobilier.

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

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

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

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

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

Le « Koophuur » n'est donc pas un mode d'accession au sens strict. Il peut, toutefois, trouver sa justification sociale dans le développement d'une certaine appropriation du logement. D'un point de vue juridique, cela s'apparente plus, en effet, à un nouveau régime locatif. Le locataire achète à l'entrée une sorte de droit d'user de la manière la plus absolue de l'intérieur, en contrepartie l'organisme respecte cette liberté et s'engage à lui racheter ce droit en fonction de la qualité des équipements restitués à son départ.

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

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

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

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

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

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

Les caractéristiques du produit sont les suivantes :

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

- enfin, il suppose une intermédiation d'un acteur, le plus souvent lié à l'économie sociale, qui assure la cohérence du montage et le portage des parts.

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

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

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

Les problèmes rencontrés sont, donc, en résumé :

- D'ordre financier : le recours à un prêt du marché renchérit le coût des opérations. Il faut donc que le portage locatif se fasse à un prix global satisfaisant par rapport à une accession normale. C'est pourquoi les opérations peuvent bénéficier des subventions accordées aux « Housing Associations » pour la construction de logements locatifs sociaux pour la part non acquise. A défaut, le coût de l'accession partielle se révèle égal, voire plus élevé que celui de l'accession directe.
- D'ordre prudentiel : les prêteurs sont méfiants compte tenu de la difficulté d'appréciation des risques et de la qualité de la garantie offerte. Pourtant, la loi prévoit une clause particulière de protection du créancier hypothécaire (MPC), associée au financement locatif social partiel. Cette dernière garantit les pertes dans la limite du prix de vente.

G. LA DISSOCIATION ENTRE FONCIER ET BATI

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

Le bail emphytéotique et le bail à construction offrent des formules juridiques adaptées à de tels montages. Les tentatives qui ont pu être faites dans cette direction n'ont jamais connu de succès en France ; ce type de dispositif suppose que le logement soit d'abord considéré par les ménages pour sa valeur d'usage ou que sa valeur patrimoniale soit considérée de façon objective. Si des évolutions de l'attitude des ménages vis-à-vis du logement sont perceptibles en ce sens, il semble que l'on soit encore assez loin d'un tel retournement, en particulier pour les populations les plus modestes.

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

Les Canadiens regroupent, sous le terme de « financement avec participation à la plus-value⁶ » tous les dispositifs qui reposent sur une forme de dissociation de la propriété.

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

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

Dans cette dernière formule, le financement de la maison et celui du terrain sont séparés : le terrain appartient à un tiers et est loué par l'emprunteur ; le prêteur finance les améliorations au

⁶ Cf. SCHL/Société canadienne d'hypothèques et de logement : « Consultation sur les utilisations innovatrices de l'assurance prêt hypothécaire publique » 1992

terrain par un prêt sur la propriété louée à bail ; le bailleur possède une participation à la mise de fonds dans la propriété sous forme d'un intérêt sur le terrain.

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

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

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

*

Toutes ces formules sont intéressantes et peuvent répondre à des situations spécifiques ; mais, dès lors que leur financement obéit aux mêmes conditions que l'accession traditionnelle, il ne faut pas en attendre de résultat exceptionnel : elles ne permettent en tout cas pas de s'abstraire des contraintes financières dans lesquelles s'inscrivent toutes les opérations d'achat ou de construction d'un logement.

III. DÉSinVESTISSEMENT ET AIDE AUX MÉNAGES EN DIFFICULTÉ

La souplesse des statuts n'est pas requise uniquement lorsqu'il s'agit d'aider des ménages à devenir propriétaire, elle peut aussi représenter une solution pour les propriétaires qui ont besoin de mobiliser l'avoir accumulé dans leur logement ou pour ceux qui ne peuvent mener leur projet d'accession jusqu'à son terme.

A. LE « REVERSE MORTGAGE » AUX ÉTATS-UNIS

Le programme de « reverse mortgage⁷ », géré par le ministère du logement des États-Unis, mérite d'être examiné, dans la mesure où il permet à des accédants ou à des propriétaires âgés, qui font face à une diminution de leurs ressources, de se maintenir dans leur logement.

Il s'agit d'un dispositif qui, dans sa logique, s'apparente à un viager, mais qui prend la forme d'un contrat avec un établissement de crédit et qui bénéficie d'une garantie fédérale ; il est donc débarrassé des connotations négatives qui résultent, en France, du lien personnel entre débirentier et crédirentier.

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

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

La spécificité de ce programme, par rapport aux formules de prêt hypothécaire classique, réside dans la garantie offerte au particulier qu'il n'aura rien à rembourser tant qu'il occupera le logement. Le prêteur récupérera le capital et les intérêts restant dus lors de la vente du logement : celle-ci peut intervenir avant le décès de l'emprunteur, si celui-ci souhaite déménager. Le cas échéant, la valeur résiduelle sera reversée au bénéficiaire ou à ses héritiers ; ces derniers pourront même, s'ils le souhaitent, souscrire un nouveau prêt pour conserver le logement. Si le produit de la vente ne suffit pas à éteindre la dette, le HUD rembourse la différence à l'établissement prêteur.

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

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

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

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

- la modestie des prestations offertes par la plupart des systèmes de retraites aux Etats-Unis ;

⁷ Les canadiens traduisent par « Transformation de l'avoir propre foncier »

- la proportion élevée de propriétaires occupants : 80 % des personnes âgées sont propriétaires de leur logement, y compris un quart des personnes âgées considérées comme en-dessous du seuil de pauvreté et 70 % du patrimoine des personnes âgées est constitué par le logement ⁸ ;
- la modicité des coûts des mutations, qui fait que la propriété n'est en rien un obstacle à la mobilité.

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

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

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

Des expériences intéressantes ont été conduites, à partir de 1987, par les organismes d'HLM, avec l'aide des pouvoirs publics. Les Anglais ont pratiqué des opérations du même genre, à partir de 1991, avec le « mortgage rescue » : les accédants devenaient locataires d'un organisme de logement social « Housing Association » ou propriétaires partiels, « shared

⁸ « Housing Policy Debate » Vol 4 Issue 4 1993, Karen Martin GIBLER et Joseph RABINASKI

owner ». Une attention particulière est portée à la pratique de la Meurthe-et-Moselle, qui paraît être celle qui répond le mieux aux attentes des différents acteurs en ce qu'elle prévoit et garantit le retour à la propriété du locataire, dès lors qu'il se sera acquitté de ses obligations.

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

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

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

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

a) Les accédants bénéficiaires

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

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

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

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

Les ménages concernés sont :

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

b) Le montage de l'opération

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

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

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

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

c) Le choix de l'organisme repreneur

D'un simple point de vue juridique, peuvent bénéficier de prêts à taux préférentiels pour racheter des logements d'accédants en difficulté, en maintenant leurs occupants dans les lieux, les organismes d'HLM habilités à louer des logements ou pratiquant la vente à terme avec

transfert différé de propriété, les SEM, et, dans certains cas, les collectivités territoriales et les associations agréées par le Préfet (art. R 331-14 du CCH).

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

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

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

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

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

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

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

L'organisme a deux possibilités :

- Il peut donner un mandat général et permanent au locataire pour administrer le bien. Dans ce cas, il laisse à son mandataire le soin de voter comme il le juge utile. Toutefois, en pratique, certains syndics sont réticents face aux mandats permanents, car un mandat est toujours révocable (art. 2003 et 2004 du Code Civil). Aussi, semble-t-il préférable que l'organisme HLM renouvelle son mandat à chaque nouvelle convocation du syndic ;*

- *Lors de l'achat d'un logement en copropriété, la superficie du logement doit obligatoirement figurer dans la promesse de vente et dans l'acte authentique. C'est l'organisme HLM qui prend en charge cette obligation.*

d) La fixation du prix de rachat

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

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

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

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

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

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

Les dépenses comprennent :

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

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

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

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

e) Le financement de l'opération de rachat

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

- pour certaines personnes ayant financé leur opération grâce à un PAP souscrit entre le 1^{er} janvier 1981 et le 31 janvier 1985, la procédure applicable sera celle prévue par la circulaire du 28 octobre 1991 ;*
- pour tous les autres cas, ce sera une procédure fondée essentiellement sur un PLA Loyer Minoré et plus encore le PLA d'Intégration, car il permet de réaliser plus facilement le*

montage financier grâce au taux de subvention majoré (la plupart des opérations se font actuellement sur cette base).

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

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

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

	PROCEDURE RAPAPLA	PROCEDURE PLA LOYER MINORE OU PLA D'INTEGRATION
ACCEDANTS BENEFICIAIRES	- 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 : RAPAPLA . taux : 4,80 % . durée : 25 ou 30 ans . montant : 95 % du PAP initial . progressivité : 1 % an au maximum subvention du Conseil Général	- prêt principal : PLATS . taux : 4,30 % . durée : 32 ans maximum . montant : 95 % du prix de référence . progressivité : 1 % an au maximum subvention de l'Etat
	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.

f) Le cadre juridique de l'opération

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

h) Le montant du loyer

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

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

i) Le montant de l'APL

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

j) Le sort des arriérés

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

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

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

En tout état de cause, pour assurer le paiement des loyers et donner de véritables chances à la

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

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

2. Phase II : Aménager un retour vers la propriété

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

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

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

a) Le cadre juridique

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

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

Ce contrat s'adapterait assez bien néanmoins, puisqu'il s'apparente à une promesse unilatérale de vente, à laquelle s'associerait un droit de jouissance du logement à titre préalable, avec paiement, en contrepartie, d'une redevance. Mais, au-delà de la formule juridique intéressante se pose inévitablement le problème du montage financier. Or, l'APL accession, nécessaire pour

solvabiliser le locataire-accédant, n'est octroyée, en fonction du décret du 21 décembre 1984, qu'un prêt à 0 % ou un PC finance l'opération. En réalité, la combinaison nécessaire de la phase 1 de rachat du logement par un organisme avec la phase 2 de rétrocession de la propriété rend actuellement nécessaire le passage par une phase purement locative, pour équilibrer l'ensemble des deux opérations.

Cadre spécifique de la vente de logements locatifs HLM

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

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

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

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

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

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

b) Le prix de la vente

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

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

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

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

Les services fiscaux du département, consultés pour donner leur avis, rappellent la circulaire n° 87-81 du 1^{er} octobre 1987 qui invite le représentant de l'Etat à accorder les dérogations demandées, dans les cas où elles ne 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.

c) Des conditions suspensives particulières

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

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

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

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

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

Pour cela, il convient d'analyser les contrats, le bail et la promesse de vente, comme deux contrats distincts. Le locataire pourra toujours refuser d'effectuer des réparations et des travaux que la loi met à la charge du propriétaire, il pourra même demander à celui-ci de les faire et saisir le tribunal, si nécessaire. Une telle situation n'aurait d'effet que sur la promesse de vente qui serait résiliée de plein droit pour non-réalisation de la condition suspensive.

L'occupant demeurerait locataire, sans qu'il puisse, à ce titre, subir de sanction du fait de ne pas avoir réalisé des travaux qui n'étaient pas à sa charge en sa seule qualité de locataire.

En revanche, le bénéficiaire de la promesse 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.

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

C. LE « MORTGAGE RESCUE⁹ » EN GRANDE-BRETAGNE

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

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

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

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

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

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 ;

⁹ 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 Professeur Janet FORD du « Centre for Housing Policy » de l'Université de York explique, ainsi, cet échec relatif :

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

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

- Créer une aide personnelle à l'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.

IV. CONCLUSION

D'un point de vue plus général, il est légitime de se demander si, en France, l'interrogation permanente sur la flexibilité des statuts ne reflète pas le décalage croissant entre la conception qu'ont les Français de la propriété et les contraintes nouvelles qui découlent de la flexibilité du marché du travail et de la fragilité des structures familiales : tous les mécanismes sont fondés sur le modèle d'une société très peu mobile, dans laquelle l'achat d'un logement est conçu comme une opération définitive, illimitée dans le temps.

Le contraste avec les Etats-Unis est éclairant ; alors que l'accession est généralement tenue pour un obstacle à la mobilité, aux Etats-Unis, c'est la mobilité qui fonde le modèle d'accession à la propriété. C'est la mobilité « naturelle » de la société américaine qui explique, avant tout, le fait que les projets d'accession n'ont pas le caractère irréversible qu'ils ont en France. La durée d'occupation est plus limitée dans le temps qu'en France. Le statut de propriétaire, bien que très valorisé, est, en réalité, distinct de l'attachement à un logement particulier. L'aisance avec laquelle les Américains revendent leur logement et la fréquence des déménagements, permettent au plus grand nombre d'acheter un logement, la revente pour cause de difficultés ne constituant pas un événement aussi traumatisant qu'en France. C'est ce qui explique que l'on hésite moins à entreprendre une opération, dont particulier et prêteur acceptent de supporter le risque qu'elle ne soit pas conduite à son terme. En cas de revente forcée, il n'est fait mention d'aucune procédure spécifique de relogement, et notamment pas dans le parc locatif public, qu'un abîme social sépare de la propriété occupante, même modeste. Les Américains ne se sont pas attachés à définir des formes juridiques spécifiques. Ceci ne veut pas dire que certains montages plus complexes n'existent pas, mais ils relèvent de la liberté contractuelle. Ainsi, toutes les formules de propriété partielle ou de propriété progressive, comme la location-vente, existent, même si elles ne sont pratiquées qu'en quantités anecdotiques. Elles ont, cependant, pour seul objet de répondre à des situations particulières ou à des arrangements spécifiques entre les intéressés.

L'aspect le plus novateur de cette attitude, qui s'explique avant tout par de façon culturelle, réside dans ce que l'on pourrait qualifier d'autonomie du statut de propriétaire. Il s'agit donc

bien à proprement parler d'un statut d'occupation, alors qu'en France le statut est défini par la possession autant que pour l'occupation : les Américains sont de plus en plus des propriétaires occupants, sans être nécessairement propriétaires de la valeur patrimoniale de leur logement. Le remboursement de l'emprunt hypothécaire devient alors une alternative au paiement d'un loyer, sans nécessairement avoir pour objectif l'amortissement complet de ce prêt. C'est probablement dans cette possible disjonction entre statut et acquisition de la totalité de la valeur de ce logement dans la durée conventionnelle des prêts que réside la plus grande originalité du système américain.

Or les formes juridiques sont de peu de poids face aux représentations que les citoyens se font de leur situation : tout au plus peuvent-elles accompagner une évolution dont les prémisses sont perceptibles dans les demandes que les accédants formulent auprès des ADIL¹⁰. En effet, les candidats à l'accession à la propriété raccourcissent l'horizon de leurs projets immobiliers, les limitant désormais à leur propre usage, alors qu'autrefois la transmission à la génération suivante était une motivation fréquemment invoquée.

¹⁰ Cf. « Les tendances de l'accession à la propriété : le constat des ADIL », Habitat Actualité, N° 70, février 1999

Date de publication : 15 juin 1999

N° ISSN : 09996-4304

Directeur de la publication : Bernard VORMS

Comité de rédaction : Isabelle COUETOUX DU TERTRE, Nicole MAURY, Hélène ROQUE, Jean BOSVIEUX