

2.05.005

REGION ILE DE FRANCE

L'accession sociale à la propriété en Ile-de-France

Panorama des principaux enjeux, dispositifs et résultats

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France

15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15 - Tél. : 01 53 85 53 85 - Fax : 01 53 85 76 02

Directeur Général : François DUGENY

Département Démographie, Habitat, Équipement et Gestion Locale

Directrice de département : Christine CORBILLÉ

Étude réalisée par Hélène JOINET, chargée d'études

Crédits photos couverture : GUILLOUET/ IAURIF – GARAUULT/ IAURIF- PATTACINI/ URBA IMAGES/ IAURIF

© Iaurif – février 2007

Sommaire	Pages
Les enjeux	1
<i>Encadré : Retour sur les principaux prêts aidés pour l'accèsion à la propriété</i>	2
<i>Encadré : Un cadre législatif récemment remanié par la loi ENL</i>	4
1. Les prêts à taux zéro au cœur de l'accèsion sociale	5
1.1. Le prêt à taux zéro de l'Etat	
1.1.1. Le PTZ « ancienne formule » : un dispositif peu adapté au marché francilien	
1.1.2. Une mobilisation plus forte du nouveau PTZ ouvert à l'ancien sans travaux	6
<i>Encadré : Le nouveau PTZ : données de cadrage national</i>	
1.1.3. La majoration du PTZ en cas d'aide des collectivités territoriales	8
1.2. Les prêts à taux zéro renforcés par les collectivités locales	
<i>Encadré : l'article L.312-2-1 du Code de la construction et de l'habitation</i>	
1.2.1. Le Prêt Paris Logement 0 % : un produit simplifié ciblé sur les classes moyennes	9
1.2.2. Le «prêt logement 92 » : un dispositif local réorienté en direction des familles	11
<i>Encadré : les prêts immobiliers à faible taux des collectivités locales, le conseil général de Seine et Marne</i>	12
2. L'accèsion progressive à la propriété : solution d'avenir ou niche ponctuelle ?	13
2.1. La location accèsion	
2.1.1. L'accèsion après une phase locative préalable	
2.1.2. Le PSLA : un dispositif peu mobilisé rendu plus attractif par la loi ENL	14
2.1.3. Un marché limité mais un possible créneau pour les sociétés coopératives	
<i>Encadré : le PSLA, un dispositif récemment adopté par le groupe Expansiel</i>	15
2.2. La dissociation du foncier et du bâti	16
2.2.1. Le bail à construction	
2.2.2. La maison à 100 000 €	
2.2.3. Le « Pass Foncier », nouveau dispositif de portage foncier	17
<i>Encadré : un bail à construction expérimenté pour 44 logements à Mantes-la-Jolie</i>	18
3. L'action foncière, un levier déterminant pour développer l'accèsion sociale	19
3.1. Les établissements publics fonciers d'Etat : des outils pour relancer l'action foncière	
<i>Encadré : la loi ENL et le foncier</i>	20
3.2. Un cadre efficace : la convention foncière entre l'Etat et la Région	21
3.3. Le volet foncier des documents d'urbanisme et d'aménagement	
<i>Encadré : l'accèsion sociale dans la politique du logement du Département des Yvelines</i>	22
3.4. Les collectivités interventionnistes pour des programmes à prix réduits	23
3.5. Une période charnière ?	
4. L'accèsion sociale dans les projets de rénovation urbaine	24
4.1. L'accèsion sociale pour diversifier l'offre de logements	
4.2. Des parcours résidentiels « locaux » facilités par la subvention ANRU	
4.3. La TVA à 5,5% : un nouveau levier pour développer l'accèsion sociale	26
<i>Encadré : l'accèsion sociale expérimentée dans les copropriétés dégradées en Essonne</i>	27
5. La production des organismes HLM en accèsion sociale	28
5.1. Définition préalable : des plafonds de prix et de ressources	
5.2. 1 000 logements produits annuellement en Ile-de-France	
<i>Encadré : A Paris, un arbitrage en défaveur de l'ASP</i>	29
<i>Encadré : Quelle validité pour les clauses anti-spéculatives ?</i>	30
5.3. L'accèsion sociale via les organismes HLM : une accèsion sécurisée	30
<i>Encadré : l'accèsion à prix réduits de la promotion privée</i>	31
5.4. La vente des programmes locatifs	32
<i>Encadré : le déroulement des ventes de programmes locatifs réalisées par OPIEVOY</i>	33
5.5. La délicate gestion des copropriétés mixtes	33
<i>Encadré : sécurisation et gestion des copropriétés issues du patrimoine LOGIREP</i>	34
Conclusion	35
Annexes	37
Annexe 1 : l'accèsion à la propriété dans les consultations des ADIL franciliennes	39
Annexe 2 : l'accèsion aidée en Ile-de-France d'après l'enquête logement 2002 de l'INSEE	43
Annexe 3 : le programme britannique du « Key Worker Living »	45
Annexe 4 : liste des personnes contactées	47

L'accession sociale à la propriété en Ile-de-France

Panorama des principaux enjeux, dispositifs et résultats

On recense en France une large palette d'aides en faveur de l'accession sociale à la propriété. Mais celles-ci ne sont pas toujours adaptées à la réalité du marché francilien, particulièrement sélectif à l'égard des ménages disposant de revenus modestes et des primo-accédants. Les résultats enregistrés en Ile-de-France en ce domaine restent donc limités. Pour pallier ces insuffisances, des outils ad hoc plus adaptés aux marchés locaux sont mis en place par certaines collectivités. Et les dispositifs nationaux tendent à évoluer, comme en témoigne l'ouverture du PTZ à l'ancien qui n'a pas manqué de profiter à la région Ile-de-France.

A l'heure où les pouvoirs publics réaffirment leur volonté de promouvoir l'accession sociale, un état des lieux des principaux dispositifs, de leur mobilisation et de leur impact en Ile-de-France a donc été dressé par l'IAURIF.

Cet état des lieux sera complété en un deuxième temps par un bilan de l'accession à la propriété des ménages modestes et des primo-accédants en Ile-de-France en 2005 (d'après les résultats de l'enquête de l'Observatoire permanent sur le financement du logement).

Les enjeux

On assiste depuis une dizaine d'années à une expansion continue du marché de l'accession en Ile-de-France malgré une montée des prix immobiliers beaucoup plus rapide que celle des revenus. La baisse des taux d'intérêt et l'allongement de la durée du crédit ont permis ces deux phénomènes apparemment contradictoires. L'année 2005 confirme cette tendance avec 163 600 opérations d'accession à la propriété réalisées par des ménages en Ile-de-France, ce qui représente 21,4 % du marché national et une progression d'activité de 5,4 % sur un an¹.

Mais les facilités de crédit ne jouent pas de la même manière pour tout le monde et on a vu s'effriter au fil des années la part des ménages modestes et des « nouveaux entrants » parmi les acquéreurs : en Ile-de-France, les ménages disposant de moins de deux SMIC sont ainsi passés de 18 % à 11 % des acquéreurs entre 1996 et 2005 et les primo-accédants de 73 % à 62 %. Et malgré la remontée apparente de la part des ménages modestes en 2005, due à l'ouverture à l'ancien du prêt à taux zéro et à sa revalorisation (ainsi qu'aux projets différés dans l'attente de cette réforme), la tendance à la sélectivité croissante du marché francilien semble durable.

Pour concrétiser leur projet, les candidats à l'accession disposant de revenus modestes se voient donc contraints d'acheter petit, peu confortable ou de s'éloigner des localisations recherchées, en optant pour des quartiers dégradés ou des zones péri-urbaines (en 2005, le prix moyen au m² des logements anciens s'élève à 5 250 € dans Paris et à 3 933 € dans les Hauts-de-Seine ; il est de 2 276 € en Seine-et-Marne²).

Face à cette fermeture progressive du marché, il est normal que la puissance publique replace l'accession sociale au cœur de ses priorités. Or les politiques publiques en France encouragent traditionnellement l'accession à la propriété.

¹ Source : Observatoire permanent sur le financement du logement - CSA.

² Source : Notaires d'Ile-de-France, indice Notaires-INSEE du 4^{ème} trimestre 2005

Retour sur les principaux prêts aidés pour l'accession à la propriété

Le prêt d'accession à la propriété (PAP), désormais disparu, a joué un rôle déterminant de 1977 à 1995 dans l'accompagnement des projets d'accession (le plus souvent neuve) des ménages modestes. En 1977, il prenait la suite des prêts HLM accession et des prêts spéciaux du Crédit Foncier de France. En Ile-de-France, il a participé à l'essor des villes nouvelles et financé des programmes d'habitat individuel en grande couronne, sans toutefois connaître sur le marché francilien le succès qu'il rencontrait ailleurs. Mais dès 1983, dans le contexte de désinflation, le PAP s'est révélé dangereux en engendrant pour de nombreux ménages un taux d'effort et un niveau d'endettement insupportables du fait de la progressivité des mensualités de remboursement. En 1995, il a été remplacé par le prêt à taux zéro, synonyme d'un recours croissant au système bancaire « généraliste » dans le financement du logement. Par ailleurs, et avec une moindre ampleur, le prêt conventionné (PC) depuis 1977 et le prêt d'accession sociale (PAS) depuis 1993 financent, avec une quotité maximum de 90%, l'achat de la résidence principale. Le premier est distribué sans plafonds de ressources mais implique des prix plafonds. Le second renvoie à des plafonds de ressources (moins ouverts que le PTZ), ouvre droit à l'APL et est assorti d'une garantie offerte par la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale. Quant au prêt d'épargne logement (PEL) et au prêt du 1% logement, ils ont fortement perdu de leur attractivité avec la baisse des taux du crédit immobilier.

Le souci politique de promouvoir l'accession à la propriété vise en premier lieu à répondre à l'aspiration à la propriété exprimée par une majorité de ménages, volonté d'accession elle-même entretenue par un sentiment grandissant d'insécurité sociale. D'après l'enquête Logement 2002 de l'INSEE, 54% des ménages franciliens qui souhaitent changer de logement veulent rester ou devenir propriétaires (89% des propriétaires souhaitent conserver ce statut et plus de 40% des locataires envisagent de devenir propriétaires).

Il s'agit aussi de créer une offre de logements diversifiée susceptible de favoriser les parcours résidentiels. Le schéma directeur régional d'Ile-de-France (SDRIF) en cours de révision rappelle justement l'importance de diversifier l'offre de logements afin de garantir la fluidité des parcours résidentiels. La collectivité apprécie en outre une politique jugée moins coûteuse que le développement du locatif, du fait des efforts financiers consentis par les accédants et de leur investissement dans les charges d'entretien.

L'accession sociale est quant à elle un vecteur d'insertion des ménages modestes dans le marché de l'accession¹ et un outil au service de la mixité, de par la diversité des statuts d'occupation qu'elle introduit. L'accession sociale à la propriété est d'ailleurs souvent pensée comme un moyen de fluidifier le parc social, dans la mesure où elle s'adresserait en priorité aux locataires HLM.

Par définition, les ménages ciblés par l'accession sociale se distinguent par des revenus modestes, un faible apport personnel et une certaine fragilité face aux insécurités sociales. Leurs capacités de remboursement sont limitées. Elles les engagent sur des périodes longues et exigent des sécurités fortes.

Les risques inhérents à ce type de politiques ne peuvent donc être passés sous silence : accédants parfois peu préparés aux charges et contraintes liées à la propriété, création de copropriétés fragiles, prise en compte insuffisante des coûts de transport, faible valorisation du bien acquis, ...

De ce fait, certains « effets pervers » de l'accession sociale sont parfois dénoncés, à tort ou à raison : développement d'un habitat individuel synonyme d'étalement urbain, essor d'un habitat de faible qualité, effet inflationniste des aides sur les prix immobiliers et fonciers, « confiscation » des aides par le vendeur, etc.

¹ On sait en effet que l'achat d'une résidence principale représente le principal mode de constitution d'un patrimoine, notamment pour les ménages modestes.

L'hypothèse d'un renforcement des dispositifs favorisant l'accession sociale soulève ainsi d'emblée quelques questions : quels ménages aider¹, pour quels logements (neuf, ancien, individuel, collectif), dans quels territoires, au moyen de quels outils (aides directes - prêts, subventions -, aides indirectes - prêts bonifiés, abaissement du coût du foncier, ...) et en mobilisant quels acteurs (organismes HLM, promoteurs privés, établissements bancaires, ADIL, etc.) ?

Ces interrogations revêtent un écho particulier en Ile-de-France où le niveau élevé des prix immobiliers, le poids de l'habitat ancien mais aussi la péri urbanisation placent les politiques d'accession sociale dans un contexte bien spécifique.

Enfin, en Ile-de-France, l'accession sociale à la propriété ne peut représenter qu'une offre parmi d'autres à destination des ménages à revenus modestes et moyens : le développement parallèle de l'offre locative sociale et du parc à loyer intermédiaire reste, bien sûr, déterminant pour répondre aux besoins en logements de ces catégories de population et à leur mobilité.

¹ Voir (Annexe 3) l'exemple très spécifique de la politique menée au Royaume-Uni, à Londres et dans ses environs (est, sud-est), en faveur des « travailleurs-clés » que sont les infirmiers, enseignants, pompiers, policiers, personnel des prisons...

Un cadre législatif récemment remanié par la loi ENL

La loi "engagement national pour le logement" du 13 juillet 2006¹ encourage et remanie l'accession sociale à la propriété.

- Le montant du prêt à 0 % est majoré (de 15 000 € maximum²) pour la construction ou l'acquisition d'un logement neuf, dès lors que le ménage se situe sous les plafonds PLUS et bénéficie d'une aide à l'accession distribuée par une collectivité locale³.
 - Dans les quartiers faisant l'objet d'une convention ANRU - ou situés à moins de 500 mètres de ces quartiers - un régime de TVA à taux réduit (5,5%) est institué pour les logements neufs vendus à des ménages sous plafonds de ressources PLS.
 - Les communes qui le souhaitent peuvent créer un guichet unique consacré à l'accession sociale à la propriété⁴.
 - Le régime fiscal de la location-accession⁵ est modifié : l'opérateur bénéficie d'une TVA à taux réduit qu'il construise ou acquière les logements et les acquéreurs sont exonérés des droits de mutation à la levée d'option.
 - Le bail à construction est assoupli pour permettre au preneur de devenir propriétaire du foncier avant 18 ans⁶.
 - Les clauses anti-spéculatives sont renforcées (et mentionnées dans l'acte de vente) afin d'éviter les reventes (et locations) spéculatives de logements sociaux ayant fait l'objet d'une décote⁷ (information préalable et droit de préemption de l'organisme HLM ; obligation pendant cinq ans de verser la plus-value à l'organisme HLM⁸).
 - L'objet du plan d'épargne de retraite populaire est élargi à l'acquisition d'une résidence principale en primo-accession.
 - Dans les copropriétés constituées suite à la vente de logements HLM, la prise en charge de la fonction de syndic par l'organisme vendeur est facilitée.
 - Les organismes HLM peuvent créer des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété pour permettre à leurs locataires de devenir propriétaires en achetant progressivement des parts de leur habitation⁹.
1. Les prêts à taux zéro au cœur de l'accession sociale

¹ JO du 16.7.06

² ENL : art. 30 ; CGI : art. 244 quater J

³ Du 1er janvier 2007 jusqu'au 31 décembre 2010. Cette mesure revient en quelque sorte à « bonifier » le dopage assuré par la collectivité .

⁴ Ce guichet unique vise à renseigner le public sur l'ensemble des dispositifs existants et des outils mobilisables. Il a aussi pour objet d'informer les maires sur les opérations d'accession sociale et les ventes de logements HLM recensées sur leur territoire.

⁵ ENL : art. 33 / CGI : art. 261-5-9° et art. 284 II

⁶ Des facilitations sont alors accordées afin que l'acquisition anticipée ne vienne pas grever le budget des ménages : les garanties et hypothèques pourront se poursuivre au-delà de la levée d'option.

⁷ Le prix est fixé par l'organisme propriétaire, après avis du maire de la commune. Il peut être inférieur ou supérieur de 35 % à l'évaluation du service des domaines

⁸ A l'inverse, la revente peut se faire à un prix inférieur à l'évaluation des domaines si l'acquéreur est un organisme HLM ou une SEM.

⁹ Les associés de la SCI sont d'une part, les organismes HLM qui ont « apporté les immeubles » dont ils sont propriétaires et d'autre part les locataires qui louent les logements et acquièrent simultanément des parts SCI. Un règlement de copropriété est alors établi et la SCI dissoute lorsque tous les logements ont été attribués en propriété. Des mesures financières et fiscales doivent favoriser ce dispositif : prêts aidés de la réglementation HLM, taux réduit de TVA pour les apports d'immeubles aux sociétés, droit fixe d'enregistrement pour les actes de dissolution et de partage des sociétés. Un système d'acquisition et de cession de parts est prévu. Mais l'entrée en vigueur d'une partie de ces dispositions dépend la publication de décrets à venir.

1. Les prêts à taux zéro au cœur de l'accèsion sociale

Les prêts à taux zéro sont des prêts remboursables sans intérêt : l'emprunteur rembourse uniquement la somme empruntée et c'est l'Etat, ou la collectivité locale à l'origine du dispositif, qui verse aux banques distributrices la subvention correspondant aux intérêts qui auraient dû être à charge de l'emprunteur. Destinés à l'habitation principale, ces prêts ciblent le plus souvent les primo-accédants. Ces prêts sont accordés sous conditions de ressources et varient selon la taille du ménage.

1.1. Le prêt à taux zéro de l'Etat

1.1.1. Le PTZ « ancienne formule » : un dispositif peu adapté au marché francilien

Institué en 1995, et profondément remanié en 2005, le prêt à taux zéro (PTZ) de l'Etat est aujourd'hui au cœur des politiques d'accèsion sociale à la propriété ¹. Il ne s'agit pas d'un prêt principal, contrairement au prêt PAP qu'il a remplacé, mais d'un prêt complémentaire qui nécessite le recours à d'autres types de prêts. Il s'agit bien d'un prêt « social ». Il est en effet d'autant plus généreux que les ménages disposent de faibles revenus ; de même, le début du remboursement est d'autant plus tardif et sa durée d'autant plus longue que l'emprunteur est modeste.



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF

Mais en Ile-de-France, comme dans d'autres secteurs de marché tendu, ce dispositif souffrait d'évidentes insuffisances dans sa version initiale. Exclusivement ouvert à la construction neuve et à l'acquisition amélioration, il n'était guère adapté au centre des agglomérations où l'habitat ancien constitue la quasi totalité du marché. De même, les plafonds de ressources retenus par l'Etat (et leur non réévaluation) tendaient à exclure du dispositif toute une frange des ménages disposant de revenus, certes moyens, mais néanmoins placés hors du marché de l'accèsion compte tenu du niveau des prix atteints en Ile-de-France. En 2004, le nombre total de prêts à taux zéro accordés en Ile-de-France était donc inférieur à 4700 prêts.

¹ Le prêt PAS (prêt d'accèsion sociale) constitue un autre prêt important pour l'accèsion à la propriété. Il a été institué en 1993 pour garantir l'accès au crédit pour les accédants modestes. Ce prêt conventionné est en effet assorti d'une garantie du FGAS qui réduit les risques pour l'organisme prêteur. Dans un contexte de hausse des prix immobiliers, le PAS n'a jamais connu la diffusion escomptée et n'a pas réellement donné lieu à un octroi plus large des prêts. Il s'est plutôt substitué à d'autres prêts bancaires. Il fait donc l'objet d'une distribution bien plus limitée que le PTZ et ses plafonds ne font pas l'objet de revalorisations régulières. En 2005, 5 253 prêts ont été mis en force en Ile-de-France, dont 1608 en Seine et Marne et 1114 en Seine Saint Denis. L'Ile-de-France représente 10% des prêts PAS mis en force en France en 2005.

1.1.2. Une mobilisation plus forte du nouveau PTZ ouvert à l'ancien sans travaux



Guillouet / IAURIF

Le prêt à 0% a été remplacé en 2005 (au 1er février) par le nouveau prêt à 0% - dit NPTZ - dont la principale innovation est d'ouvrir le dispositif à l'habitat ancien sans condition de quotité de travaux. Pour mémoire, le précédent PTZ était limité dans l'ancien aux opérations comportant au moins 35% de quotité de travaux. La mise en place du NPTZ en 2005 a donc favorisé les zones urbaines et mis un terme à la baisse progressive de la part de la région Ile-de-France constatée avec l'ancien dispositif : l'Ile-de-France ne totalisait plus que 6% des prêts émis en 2004 ; elle en représente le double en 2005 (12,3%).

De plus, le montant du prêt a été augmenté (pour l'ensemble des ménages et particulièrement pour les familles) et les plafonds de ressources ont été relevés.

En 2005, les franciliens ont contracté 24 100 NPTZ, majoritairement (55 %¹) pour financer l'achat d'appartements anciens sans travaux (le neuf est désormais très minoritaire, avec 17 % des prêts). En Ile-de-France, en 2005, les montants moyens des nouveaux prêts à taux zéro (18 260 €) et des opérations financées (155 500 €) sont supérieurs de plus de 20% aux montants enregistrés en province. La quotité moyenne de financement est quant à elle équivalente (12%) et la durée moyenne du prêt s'établit à 14,4 ans.

Plafonds de ressources du Prêt à taux zéro applicables en 2006 (revenu fiscal de référence avec l'abattement actuel de 20% pour les salariés)

Nombre de personnes du ménage	Revenus fiscaux de référence Zone A*	Revenus fiscaux de référence Zone B*
1	25 000 €	18 950 €
2	35 000 €	25 270 €
3	40 000 €	29 230 €
4	45 500 €	32 390 €
5 et plus	51 900 €	35 540 €

* Zone A : agglomération parisienne, Côte d'azur, Genevois français ; zone B : agglomérations de plus de 50 000 habitants, agglomérations chères aux franges de l'agglomération parisienne, en zones littorales ou frontalières.

¹ Alors que cette proportion ne s'élève qu'à 16% en province.

**Répartition des NPTZ émis en 2005 en Ile-de-France par type d'opération
(déclarations arrêtées au 31/03/2006)**

	Montant prêté (M€)	<i>% dans l'ensemble</i>	Effectifs	<i>% dans l'ensemble</i>	dont % effectif acquisition amélioration	dont % effectif acquisition seule	dont % effectif neuf
Paris	34.8	1.2%	2 222	1.1%	15%	83%	2%
Seine et Marne	77.0	2.6%	4 282	2.2%	7%	62%	31%
Yvelines	50.3	1.7%	2 704	1.4%	6%	76%	17%
Essonne	60.2	2.0%	3 216	1.6%	7%	78%	15%
Hauts de Seine	37.2	1.2%	2 167	1.1%	8%	83%	9%
Seine Saint Denis	73.4	2.5%	3 777	1.9%	6%	75%	19%
Val de Marne	50.0	1.7%	2 712	1.4%	6%	80%	15%
Val d'Oise	57.3	1.9%	3 023	1.5%	5%	79%	16%
Ile de France	440.2	14.8%	24 103	12.3%	7%	76%	17%
Total France métropolitaine	2 978.8	100%	195 381	100%	18%	46%	36%

Source : Bilan statistique des nouveaux prêts à 0% émis en 2005, SGFGAS

Les bénéficiaires franciliens du NPTZ reproduisent la sociologie régionale : proportion importante de revenus proches des plafonds (16 %), cadres bien représentés (21 %), poids des personnes seules (45 %) et moindre représentation des familles (27 % de ménages de 3-4 personnes contre 42 % en province)¹. Les emprunteurs ont majoritairement entre 26 et 35 ans, comme dans le reste de la France.

Le nouveau PTZ : données de cadrage national

Le nouveau prêt à 0% a eu un effet multiplicateur indéniable : 195 381 nouveaux prêts à 0% émis entre février et décembre 2005, pour un montant global de prêts de 2 979 millions d'euros². Le NPTZ a profondément modifié la nature des opérations financées. L'ancien sans travaux s'est imposé (46% des opérations financées en 2005), tandis que la part du neuf a fortement chuté (90% des opérations en 2004, mais seulement 36% en 2005). Parallèlement, la part des appartements a augmenté au détriment de l'habitat individuel qui reste toutefois majoritaire (91% des opérations en 2004, 72% en 2005). Dans le même temps, le nouveau dispositif a sensiblement renforcé la prééminence des zones urbaines alors que le précédent PTZ avait connu une évolution favorable aux zones rurales et péri-urbaines. Compte tenu de ces évolutions, le nouveau dispositif se distingue par un coût moyen d'opération supérieur (130 100 € en moyenne en 2005, contre 125 500 € en 2004) et par un montant de prêt inférieur (15 200 € contre 16 200 € pour les PTZ émis en 2004), du fait du montant plafond réglementaire qui s'applique au coût de l'opération dans l'ancien.

Toutefois, même depuis l'ouverture du NPTZ à l'ancien sans travaux, certaines possibilités restent peu exploitées : il en va ainsi de la majoration du PTZ applicable en ZUS. Les professionnels (établissements financiers, agents immobiliers,...) ignorent souvent cette mesure ou la jugent trop complexe à mettre en œuvre (nécessité de rechercher si une opération est située en ZUS). De ce fait, la plupart des PTZ accordés en ZUS continuent de ne pas bénéficier de la majoration autorisée par la réglementation.

¹ La part croissante des ménages d'une seule personne et des ménages de petite taille (2 personnes au plus) est cependant une caractéristique du nouveau dispositif constatée dans toutes les régions.

² Statistiques établies au 1er avril 2006.

1.1.3. La majoration du PTZ en cas d'aide des collectivités territoriales



Huijbregts/IAURIF

A compter du 1er janvier 2007¹, le montant du PTZ peut être majoré de 10000 €, jusqu'à 15000 € maximum, si la ou plusieurs collectivités territoriales mettent en place une aide à l'accès social à la propriété (subvention, bonification de prêt, mise à disposition par bail emphytéotique ou bail à construction du terrain d'implantation du logement moyennant un loyer ou une redevance qui n'excède pas 15 euros par an).

Montant de la majoration du prêt à 0% en cas d'aide locale

Nombres de personnes destinées à occuper le logement	Zone A	Zone B et C
3 et moins	12 500 €	10 000 €
4 et plus	15 000 €	12 500 €

Pour déclencher la majoration du PTZ, l'aide locale doit atteindre un certain seuil (fixé en zone A à 4000 € ou 5000 € selon que le nombre d'occupants du logement dépasse, ou non, 3 personnes²). Cette majoration³ bénéficie aux ménages respectant les plafonds de ressources du logement social PLUS (prêt locatif à usage social) et ne s'applique qu'aux logements neufs (construction ou acquisition). Il est donc à ce jour trop tôt pour mesurer les incidences concrètes de cette nouvelle mesure issue de la loi ENL qui, limitée au neuf, ne concerne par définition qu'une frange réduite du marché francilien.

1.2. Les prêts à taux zéro renforcés par les collectivités locales

Face à la difficile mobilisation du prêt à taux zéro dans les zones de plus fortes tensions, certaines collectivités locales ont décidé de « doper »⁴ le PTZ en créant des prêts « locaux » plus adaptés au niveau des prix immobiliers et au profil des candidats à l'acquisition. En Ile-de-France, tel est le cas de Paris et des Hauts-de-Seine.

L'article L.312-2-1 du Code de la construction et de l'habitation

Ces dispositifs s'inscrivent dans le cadre de l'article L.312-2-1 du Code de la construction et de l'habitation (Loi du 13.08.2004 : art.61 VIII.) qui a pour but de légaliser les aides accordées dans le domaine du logement par les collectivités territoriales et les EPCI et d'encadrer leurs conditions d'octroi en posant les principes auxquels elles doivent répondre à compter du 1er janvier 2005. Les aides pour les accédants à la propriété figurent parmi les aides énumérées. Elles peuvent être accordées en complément ou indépendamment des aides de l'Etat, mais sont nécessairement attribuées sous conditions de ressources. L'article L312-2-1 ne renvoie pas pour autant à un texte réglementaire pour la fixation des conditions de ressources. En conséquence, il appartient à chaque collectivité de déterminer les plafonds applicables. Le législateur ne précise pas non plus la forme de ces aides : il revient aux collectivités territoriales de définir s'il s'agit de subvention, d'avance, de prêts à taux réduits et de préciser les modalités de leur attribution. Signalons cependant que l'article L301-2 prévoit pour les accédants engagés dans l'accès social des aides publiques « sous forme d'avances remboursables sans intérêt et de prêts d'accès social à taux réduit. »

¹ Loi portant engagement national pour le logement, art. 30 / CGI : art.244 quater J. Décrets et arrêté du 23.12.06. JO du 31.12.06.

² Ces seuils sont respectivement de 3000 € et 4000 € en zone B et C.

³ Bien sûr, cette majoration ne peut avoir pour effet de porter le montant total du prêt à 0 % au-delà du coût total de l'opération (pour les opérations d'un faible coût, rarissimes en Ile-de-France, le montant de la majoration pourra donc être diminué).

⁴ L'évaluation du PTZ conduite en 2002 avait préconisé ce type de mesures.

1.2.1. Le Prêt Paris Logement 0 % : un produit simplifié ciblé sur les classes moyennes

La Ville de Paris a créé en 2004¹ le Prêt Paris Logement 0 % (PPL). C'est sur ce dispositif que se fonde désormais l'essentiel de la politique municipale en faveur de l'accès à la propriété. L'objectif premier du PPL 0% est d'aider les Parisiens à revenus moyens à accéder pour la première fois à la propriété.



Guillouet / IAURIF

Le Prêt Paris Logement 0 % est un prêt sans intérêt d'une durée de 15 ans remboursable par mensualités constantes. Il peut financer tout achat de logement situé sur le territoire de Paris et destiné à usage de résidence principale, qu'il soit neuf ou ancien, qu'il nécessite ou non des travaux. La condition essentielle a trait aux ressources : les bénéficiaires doivent respecter les plafonds de ressources du logement intermédiaire de type PLS.

Plafonds de ressources du Prêt Paris Logement 0 % applicables en 2006

Nombre de personnes du ménage	Revenu fiscal de référence	Revenu mensuel net (à titre indicatif)
1	24 687 €	2 857 €
2	34 830 €	4 031 €
3	45 658 €	5 285 €
4	54 512 €	6 309 €
5 et plus	64 856 €	7 507 €

Source : Ville de Paris

Le PPL 0% peut être accordé par toute banque ayant signé une convention avec la Ville de Paris. L'aide municipale prend alors la forme d'une subvention versée à la banque² et correspondant à la valeur actuarielle des intérêts pris en charge par la Ville.

Le Prêt Paris Logement 0% est cumulable avec le nouveau prêt à 0 % de l'Etat. D'ailleurs, depuis l'ouverture à l'habitat ancien du PTZ, les bénéficiaires parisiens du PPL cumulent désormais presque systématiquement les prêts à 0% de la Ville et de l'Etat.

LE PPL 0% succède au doublement du prêt à 0 % de l'Etat, mesure encore insuffisamment adaptée au contexte parisien et qui n'avait donc connu qu'une faible diffusion : seuls 72 ménages avaient bénéficié de cette aide municipale en 2003 (143 en 2001 et 101 en 2002). Mais le dispositif mis en place à la mi-2004 a récemment fait l'objet de modifications importantes (mesures applicables à compter du 1^{er} novembre 2006) afin de mieux intégrer les évolutions du marché (des prix toujours plus élevés) et du contexte législatif (le nouveau prêt à 0 % de l'Etat).

¹ Délibération du conseil de Paris du 1^{er} mars 2004.

² Cette subvention fait l'objet de deux versements : un acompte de 50 % est versé lors du déblocage du prêt, tandis que le solde de 50 % est versé un an après.

Le montant du prêt a donc été augmenté de 10%. Son montant est désormais de 24 200 pour une personne seule (22 000 € précédemment) et 39 600 € pour les autres ménages (36 000 € précédemment). Le public ciblé a été élargi. Toute condition d'âge a disparu, alors qu'auparavant l'emprunteur devait avoir moins de 35 ans¹. Cette modification est liée au constat que la hausse des prix tend à exclure de la primo-accession même des ménages plus âgés. De même, la condition de résidence à Paris est moins contraignante : il suffit désormais au bénéficiaire de résider à Paris depuis un an, et non depuis trois ans.

Dans un objectif de simplification et afin d'améliorer la complémentarité avec le nouveau PTZ de l'Etat, le mode d'appréciation des ressources a été revu : les emprunteurs peuvent produire les avis d'imposition de l'année N-2 ou de l'année N-1. De même, la condition initiale qui voulait que le logement acquis soit financé à hauteur d'au moins 50 % par des emprunts, autres que le PPL, d'une durée minimale de 15 ans a été supprimée.

Enfin, en cas de revente et d'achat d'une nouvelle résidence principale dans la capitale, le transfert du PPL 0% est explicitement prévu².

En 2004, plus de 500 prêts ont été débloqués ; en 2005, près de 1 200. Les prévisions portent sur un rythme de plus de 1 500 prêts pour les années à venir, le coût du dispositif devant atteindre en 2007 12 M€ environ pour la Ville de Paris.

Compte tenu des prix élevés de l'immobilier parisien, les bénéficiaires relèvent majoritairement des catégories supérieures des classes moyennes. Le revenu médian s'établit à 2 400 € (avec néanmoins des différences importantes entre les personnes seules et les autres ménages, qui cumulent fréquemment deux revenus). Le prix médian des logements acquis en 2005 est de 165 000 € (145 000 € pour les personnes seules et 228 000 € pour les ménages de deux personnes et plus). Ce coût est relativement modéré pour Paris : les logements sont en effet majoritairement situés dans le nord est de la capitale (18^e, 20^e, 11^e, 19^e arrondissements). En termes de surface, la moyenne est de 30 m² pour les logements acquis par des personnes seules et de 52m² pour les logements acquis par les ménages de 2 ou 3 personnes.

Dans la pratique, la distribution du PPL a jusqu'à maintenant très majoritairement profité aux jeunes de moins de 35 ans, cœur de cible du dispositif : ils représentent 85 % des emprunteurs. Il en découle une très forte proportion de personnes seules parmi les bénéficiaires (60 %), elle même corrélée à la structure du parc parisien essentiellement composée de petits logements. Les locataires ayant reçu un congé pour vente, représentent un peu moins de 10% des bénéficiaires, tandis que seuls une soixantaine de locataires du parc social ont recours à ce prêt chaque année. Mais le profil moyen des bénéficiaires du PPL 0% ne va sans doute pas manquer d'évoluer avec la nouvelle réglementation moins contraignante, notamment en termes d'âge.

Au final, les 1 200 prêts débloqués en 2005 sont à mettre en regard des 39 000 transactions enregistrées dans Paris au cours de la même année. Ils peuvent aussi être rapprochés à titre indicatif des 2 222 PTZ recensés dans la capitale sur la même période.

¹ Cette condition d'âge n'était pas exigée pour les locataires du parc social, les locataires du secteur privé ayant reçu un congé pour vendre, les acquéreurs d'un logement adapté pour au handicap, certaines catégories de fonctionnaires.

² Autre nouveauté : à compter du 1^{er} janvier 2007 - sous réserve de la publication du décret d'application de la loi - les ménages qui remplissent les conditions pour bénéficier de la majoration du PTZ prévue par l'article 30 de la loi ENL du 13 juillet 2006 pourront bénéficier d'un Prêt Paris Logement 0 %, même s'ils n'habitent pas Paris depuis un an.

1.2.2. Le «prêt logement 92 » : un dispositif local réorienté en direction des familles

Le «prêt logement 92 » constitue une autre expérience francilienne de prêt à taux zéro mis en place par une collectivité locale. Le Conseil Général des Hauts-de-Seine a en effet institué ce dispositif en mai 2005 pour tenir compte de la forte aspiration à la propriété régulièrement exprimée par les ménages et du pourcentage de propriétaires encore relativement faible dans le département (37% contre 46% dans l'ensemble de l'Île-de-France). A l'origine, ce dispositif ciblait prioritairement, mais pas uniquement, les locataires du secteur social afin de favoriser la rotation dans ce parc (en créant des possibilités de sortie vers l'accession dans le secteur privé) et d'accompagner la vente de logements sociaux aux locataires en place (avec un objectif de mise en vente de 4000 logements sociaux en 5 ans)¹.

Dès 2006, après une année de mise en œuvre, des aménagements ont été apportés au dispositif initial pour répondre à des demandes émergentes (notamment celles des locataires du parc privé) et pallier certaines inadaptations. Les critères de ressources ont ainsi été revus à la hausse par souci de cohérence avec les nouveaux plafonds de revenus du prêt à 0% de l'Etat mais aussi pour favoriser plus fortement les familles.



Pour les ménages de trois personnes ou plus, les plafonds de ressources du « prêt logement 92 » sont désormais plus avantageux que ceux du prêt de l'Etat. Il s'agit de mieux retenir les familles dans le département. Les familles alto-séquanaises sont donc désormais clairement désignées comme une des cibles privilégiées du nouveau dispositif : dès lors qu'elles ont au moins un enfant né ou à naître, le prêt leur ait désormais ouvert qu'elles soient locataires du parc social ou du parc privé.

Garault/IAURIF

Plafonds de ressources du Prêt Logement 92 en 2006 Comparaison avec les plafonds du NPTZ

Nombre de personnes du ménage	Nouveau prêt à 0% Zone A*	Prêt-Logement Haut-de-Seine
1	25 000 €	25 000 €
2	35 000 €	35 000 €
3	40 000 €	46 000 €
4	45 500 €	55 500 €
5 et plus	51 900 €	65 000 €

* Zone A : agglomération parisienne, Côte d'azur, Genevois

¹ Les autres cibles sont les personnes handicapées et les agents du Département.

De même, pour améliorer l'efficacité du dispositif, accélérer la rotation dans le parc social et faciliter la vente de logements sociaux à leurs occupants, la condition initialement exigée de 3 ans d'ancienneté dans le parc social, a été supprimée : le « prêt logement 92 » est désormais ouvert à l'ensemble des locataires d'un logement conventionné appartenant à un organisme HLM ou à une SEM sans critère d'ancienneté.¹

La demande potentielle a été estimée par le Conseil Général à 1000 prêts par an. Mais pour l'heure, le lancement de ce dispositif se fait en douceur : au terme de 6 mois effectifs de distribution², seuls une cinquantaine de prêts ont été attribués. Les principaux bénéficiaires se révèlent être des locataires du parc social acquérant dans le secteur privé et pouvant mobiliser un apport conséquent (il n'est pas rare qu'ils se situent hors des barèmes du PTZ). Le montant pris en charge par le Conseil Général s'élève en moyenne à 10 000 € par prêt.

Les prêts immobiliers à faible taux des collectivités locales, l'exemple du conseil général de Seine et Marne³

On s'est jusqu'ici exclusivement intéressés aux prêts à taux zéro, mais il existe aussi des prêts plus « traditionnels » à faible taux mis en place par des collectivités locales. Dans l'ensemble, ces taux ont perdu de leur attractivité au cours de la période récente au vu des taux d'intérêts bas et des durées de remboursement longues accordées par les établissements bancaires.

En Ile-de-France, le Conseil Général de Seine et Marne, par le biais de la caisse départementale d'aide au logement (CADAL), propose des prêts complémentaires pour aider à l'acquisition d'une habitation neuve ou d'une habitation ancienne avec ou sans travaux (des aides sont également accordées pour la construction d'un pavillon et pour l'agrandissement ou l'amélioration d'une habitation).

Pour pouvoir bénéficier de ces prêts, l'habitation doit se situer en Seine et Marne et doit constituer la résidence principale du demandeur. Le demandeur doit résider ou exercer une activité en Seine et Marne depuis au moins 2 ans ou être muté en Seine et Marne ou s'y installer pour sa retraite. Un prêt peut également être consenti aux personnes ne résidant pas en Seine et Marne et désirant acquérir une habitation de plus de 20 ans nécessitant des travaux de mise aux normes minimales d'habitabilité.

Les plafonds de ressources appliqués sont supérieurs au barème du prêt PAS : en 2005, 165 000 € pour une personne seule, 240 000 € pour un ménage de 2 personnes, 290 000 € pour un ménage de 3 personnes. Intervient également un montant maximal d'opération avec toutefois des possibilités de dépassement de l'ordre de 10 à 20% : 177 000 € ou 168 000 €, selon que l'acquisition est avec ou sans travaux. Le niveau d'endettement ne doit pas être supérieur à 33%.

Pour la construction et l'acquisition, le montant des prêts varie de 7 000 à 10 000 € selon la composition familiale. Le taux d'intérêt est de 2,5% et la durée de remboursement est de 5,7 ou 10 ans selon la nature du projet.

En moyenne, un peu moins d'une centaine de prêts à l'acquisition sont accordés chaque année. Les bénéficiaires sont très majoritairement des primo-accédants. Dans les faits, le prêt du Conseil Général intervient essentiellement pour aider à payer les frais de notaire (il est versé au jour de la signature auprès du notaire). Il vient généralement s'inscrire dans des montages où le PTZ figure comme prêt principal et en complément de prêts accordés par le 1%.

¹ Le « prêt logement 92 » a aussi été élargi à tous les ménages souffrant d'un handicap, quel que soit la nature du handicap (non plus seulement physique, mais aussi mental, sensoriel). Ouvert dès l'origine aux agents du Département, le prêt bénéficie désormais également aux agents stagiaires.

² Il a fallu au préalable passer une convention avec les établissements de crédit intéressés : à ce jour, sept établissements ont adhéré au dispositif. La durée du remboursement est fixée à 15 ans.

³ Source : Caisse départementale d'aide au logement de Seine et Marne

2. L'accession progressive à la propriété : solution d'avenir ou niche ponctuelle ?

Pour les ménages qui rencontrent des difficultés à acquérir par les voies traditionnelles, des formules spécifiques peuvent être mobilisées, parmi lesquelles la location accession et le bail à construction. Institués de longue date, régulièrement remaniés et remis à l'honneur, ces dispositifs restent encore peu productifs.

2.1. La location accession

2.1.1. L'accession après une phase locative préalable



La location-accession vise à permettre à des ménages modestes, avec ou sans apport, de devenir propriétaires en passant par une phase locative préalable au cours de laquelle ils constituent une épargne.

Le prix du logement est fixé dès le début de l'opération (avec une décote de 1,5% par année de phase locative). Dans un tel système, l'accession se décompose en deux étapes.

Garault/IAURIF

Au cours de la phase locative, les ménages paient une part locative et une part « acquisitive » qui contribue à constituer un capital qui servira ensuite d'apport. Dans la seconde phase, les ménages deviennent propriétaires du logement qu'ils louaient et remboursent l'emprunt contracté à ce moment. La mensualité demandée après la levée d'option ne peut dépasser la dernière redevance payée en phase locative. Et dès la signature du contrat de location-accession, l'opérateur doit disposer de l'engagement d'un établissement de crédit à respecter le plafonnement des mensualités.

Les accédants bénéficient, en outre de solides garanties grâce à la « réversibilité » du dispositif : en cas de difficulté, le transfert de propriété peut être reporté, voire résilié. Et dans certaines conditions, des garanties de relogement et de rachat peuvent être mobilisées. La garantie de relogement intervient si les ressources sont inférieures au plafonds PLUS (trois offres dans les deux mois suivant la mise en jeu de la garantie, avec un mois pour répondre).

La garantie de rachat est valable 15 ans après la levée d'option, pour une liste limitative d'événements : décès, chômage de plus d'un an, mobilité professionnelle, invalidité, divorce ou rupture de Pacs. Au cours des cinq premières années suivant la levée d'option, le prix de rachat est égal au prix de vente initial. Ensuite, le prix de vente se voit minoré de 2,5% par année écoulée.

Cette souplesse est au cœur de la location-accession conçue comme un dispositif capable de s'adapter aux « aléas » de la vie et à l'instabilité de l'environnement socio-économique : contrats précaires, chômage, ruptures familiale, etc.

Un exemple : un logement de 120 000 € construit en location accession (PSLA) bénéficie grâce au taux réduit de TVA d'une réduction de 15 000 €. Au bout de 4 années de location, elle sera vendue 100 000 € (minoration de 1,5% par année de location).

2.1.2. Le PSLA : un dispositif peu mobilisé rendu plus attractif par des aides fiscales depuis la loi ENL

En matière d'accession progressive à la propriété, le principal dispositif¹ en vigueur est le prêt conventionné dit prêt social de location accession (PSLA) institué par la loi du 12 juillet 1984. Trois partenaires interviennent au sein de ce dispositif : le ménage candidat à la location accession, l'opérateur et l'Etat (le PSLA est accordé aux opérateurs ayant signé une convention avec l'Etat). Il s'agit d'un prêt contingenté, contrairement au PTZ distribué à guichet ouvert. Il est cumulable avec un autre prêt conventionné (comme le PAS) et des prêts complémentaires (comme le 1%) sont mobilisables. A l'inverse, il ne peut être cumulé avec le PTZ.

Remanié en 2004², le PSLA a également été amendé par la récente loi ENL dans le souci d'une plus grande simplification et attractivité : TVA au taux réduit de 5,5% et exonération de 15 ans de TFPB.

En attendant les effets de ces avantages fiscaux considérables, le prêt social de location accession n'a pas encore rencontré le succès escompté. La complexité du système y est sans doute pour beaucoup : peu compréhensible pour les ménages, le mécanisme précis de la location accession est également difficile à mettre en œuvre par les opérateurs. A titre d'exemple, pas moins de trois types de plafonds interviennent, qu'ils s'appliquent aux ressources des ménages (plafonds PTZ), aux loyers de la phase locative (plafond du PLS) ou aux prix de vente (plafonds des opérations en accession sociale des organismes HLM, minorés du différentiel de TVA). Sans oublier que ces plafonds varient selon les zones géographiques et sont actualisés annuellement...

Plafonds de ressources (en €) à respecter en PSLA

Nbre de personnes destinées à occuper le logement	Zone A*	Zones B et C
1	22 110	18 950
2	28 420	25 270
3	32 390	29 230
4	35 540	32 390
5 et plus	38 690	35 540

* Zone A : agglomération parisienne, Côte d'azur, Genevois français.

Pour l'heure, le bilan du PSLA reste donc modeste : seulement 270 PSLA pour la France entière fin 2004, année de mise en œuvre des modalités nouvelles et loin des objectifs affichés. En Ile-de-France, on recensait en 2004 un contingent de 100 prêts dans les Hauts de Seine, tandis qu'en 2005, 84 prêts étaient contingentés dans le Val de Marne et 35 dans les Yvelines (pour une consommation encore nulle).

2.1.3. Un marché limité mais un possible créneau pour les sociétés coopératives

La location accession se présente à bien des égards comme une niche ponctuelle caractérisée par de fortes contraintes de fonctionnement et un champ d'application restreint. En effet, le PSLA s'applique aux seuls logements neufs, ce qui réduit d'emblée son audience potentielle en Ile-de-France.

¹ Plusieurs dispositifs de ce type avaient déjà été expérimentés : vente à terme avec transfert de propriété mise en œuvre par les coopératives HLM ; crédit-bail immobilier de la loi du 2 juillet 1966 ; location accession de la loi du 12 juillet 1984.

² Décret et arrêté du 26 mars 2004 ; circulaire du 26 mai 2004.

De plus, seuls les organismes HLM sont susceptibles d'être véritablement intéressés par ce dispositif très encadré qui implique le « quittancement » de locataires dans la phase locative et comporte un risque de « non achat » (« d'invendu »), avec pour conséquence la pérennisation de la fonction de bailleur.

Toutefois, la location accession se situe encore dans une phase d'expérimentation et de mise à l'essai : les modifications apportées à ce dispositif sont récentes. Une opération PSLA pourra ainsi désormais aller de pair avec le dispositif de portage foncier de la CDC et du 1% Logement. Et des perspectives de développement existent comme semble le prouver l'intérêt manifesté par les sociétés coopératives qui voient dans le PSLA un nouvel outil pour promouvoir l'accession sociale et un champ d'activité où la concurrence de la promotion privée n'a guère de raison de s'exercer.

Le PSLA : un dispositif récemment adopté par le groupe Expansiel

Le groupe EXPANSIEL Promotion réalise environ 1000 logements par an, dont 600 en locatif et 400 en accession sociale. Dans sa stratégie de développement (objectif en croissance de 1 400 logements annuels), EXPANSIEL entend accorder une importance accrue à la location-accession. Ce type de montage a été testé une première fois à Orly (84 logements) et des opérations similaires sont reconduites à Nanterre (54 logements), à Montevrain (45 logements). Au total, près de 200 logements sont concernés en 2006 et un premier retour d'expérience, certes partiel, peut être dressé.

EXPANSIEL Promotion constate tout d'abord un réel effet re-solvabilisateur du PSLA pour les jeunes ménages qui se situent à la limite de l'accession sociale. Les avantages du dispositif ne sont en effet pas négligeables: 12% d'économies grâce à la TVA à 5,5%, pas d'appel de fonds pendant les travaux, financement sécurisé (mensualités plafonnées), bénéfice de l'APL, garantie de rachat et de relogement en cas de défaillance, ... De ce fait, il existe une véritable attractivité du PSLA. En témoigne le fait que les accédants en PSLA ne sont pas nécessairement des « locaux », au contraire (ils viennent à Orly spécifiquement pour ce dispositif dont ils souhaitent bénéficier).

Les accédants ont généralement 30-32 ans. Ils sont donc plus jeunes que le profil moyen des accédants traditionnellement observé par EXPANSIEL. Leur apport s'élève à 21 000 € et le coût moyen de l'opération s'établit à 162 000 €. Les ménages concernés sont généralement des couples bi actifs, sans enfant ou avec un premier enfant. Ils investissent à long terme et recherchent au minimum un logement de 3 pièces (dans l'attente de l'élargissement de la famille, les logements connaissent souvent une situation initiale de sous-occupation¹). Pour un 3 pièces, les revenus des ménages sont de l'ordre de 2 SMIC et demi. Pour un 4 pièces, ils sont d'environ 3000-3500 €. On compte aussi une part importante de familles recomposées qui bénéficient d'un apport personnel conséquent grâce à la revente préalable d'un logement.

¹ L'échec des expériences de PSLA précédemment menées par des opérateurs comme Cogedim ou Meunier Habitat tient en partie à la typologie retenue de petits logements (2-3 pièces) ne correspondant pas à la demande (un investissement à plus long terme).

2.2. La dissociation du foncier et du bâti

Traditionnelle dans le droit anglo-saxon, la dissociation entre la propriété du sol et celle du bâti n'est guère pratiquée en France. Elle est néanmoins régulièrement présentée comme un moyen de développer l'accès social à la propriété.

2.2.1. Le bail à construction



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF

Le bail à construction permet d'étaler dans le temps les charges incombant à l'accédant, celui-ci devenant d'abord propriétaire du bâti, puis du foncier¹. Le coût initial de l'opération se limite à celui de la construction, assorti d'un loyer symbolique pour la location du terrain. L'acquisition du terrain se fera au prix du marché au moment du lancement de l'opération (avec une actualisation en fonction de l'indice du coût de la construction).

Dans le contexte national actuel de volonté de relance de l'accès social, ce dispositif fait l'objet d'un fort renouveau d'intérêt : la loi ENL a introduit des assouplissements avec la possibilité de réduire la durée du bail à 18 ans ; la construction des maisons dites à 100 000 euros devrait en partie s'inscrire dans ce type de montage, de même que le système de portage foncier récemment mis au point par la Caisse des Dépôts et Consignations et l'UESL; et le foncier différé sera probablement considéré comme un mode d'intervention de la collectivité qui pourra déclencher la majoration du prêt à 0 % prévue par la loi ENL.

2.2.2. La maison à 100 000 €



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF

La maison à 100000 € est une maison, ou un logement, répondant à certaines exigences : maison prête à vivre, sans finition à charge de l'accédant, superficie minimale de 85 m², insertion soignée dans l'environnement. C'est avant tout grâce au recours à des montages spécifiques (d'ordre juridique, financier, etc.) que ce niveau de prix peut être respecté.

En Ile-de-France, compte tenu des prix élevés du foncier, cet objectif de prix n'apparaît pas toujours réaliste.

Dans un tel contexte, on peut donc s'attendre à ce que les mécanismes d'acquisition différée du foncier et de portage gratuite du foncier soient au cœur des projets franciliens de maisons à 100000 €.

¹ Dans ce type de montage, le ménage est d'emblée propriétaire, contrairement à la location accession où l'accédant passe par une phase initiale de location.

D'autres dispositifs sont bien sûr mobilisables : prêt à taux zéro majoré, aides et dispositifs fiscaux propres aux quartiers de rénovation urbaine (subvention de 10000 € et TVA à taux réduit), prêt social de location-accession,...

2.2.3. Le « Pass Foncier » , nouveau dispositif de portage foncier

Le 20 décembre 2006, une convention signée entre l'Etat, l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) a créé, pour une durée de 4 ans, un nouveau dispositif d'acquisition différée du foncier dit Pass-Foncier.

L'objectif annuel affiché est de permettre dans les quatre prochaines années à 20 000 ménages d'acquérir leur première résidence principale (dans le neuf). Et pour les opérations financées en PSLA, l'objectif porte sur 750 à 2000 logements par an.

Il s'agit d'un montage en deux étapes qui comporte d'une part, l'acquisition d'un appartement neuf ou d'une maison à l'aide d'un crédit et, d'autre part, la location du terrain sur lequel le logement est construit à un euro, dans le cadre d'un bail à construction pendant 25 ans maximum. Le porteur du terrain peut être le 1% patronal, la chambre de commerce, une structure ad'hoc.

Ce n'est qu'ensuite qu'intervient le remboursement au porteur du terrain : à l'issue de la période de portage, le propriétaire de l'appartement ou de la maison peut en effet envisager d'acquérir le foncier. Le prix de vente du terrain est alors calculé à son prix initial, majoré du taux de l'inflation. Mais il peut aussi renoncer à devenir propriétaire du terrain et demeurer locataire. Dans ce cas, le bail à construction est prorogé mais le locataire doit s'acquitter d'un loyer égal à la mensualité d'un prêt contracté aux meilleures conditions du marché, sur 15 ans.

Niveaux plafonds du Pass-Foncier par logement et type d'opération:

	Zone A	Zone B	Zone C
Opération ordinaire	50 000 €	40 000 €	30 000 €
Opération en PSLA	30 000 €	25 000 €	20 000 €

Zonage Robien (arrêté du 19 décembre 2003 modifié)

Pour s'inscrire dans ce dispositif, il faut respecter trois critères : être primo-accédant, disposer de ressources inférieures aux plafonds de ressources PSLA ; être bénéficiaire d'une aide à l'accession sociale à la propriété attribuée par une collectivité (ouvrant droit notamment à la majoration du PTZ prévue par la loi ENL).

Durant la phase de portage du foncier, les ménages acquéreurs bénéficient en outre de mesures de sécurisation (garantie de rachat de leur logement et garantie de relogement).

Les expériences en matière de foncier différé restent toutefois limitées et le recul insuffisant pour une analyse critique étayée. De ce fait, les exemples de bail à construction cités sont souvent les mêmes et la complexité de ces montages n'est pas à minorer. Leur adéquation à la diversité des marchés ne va pas de soi : les prix du foncier varient en effet énormément d'une région à l'autre et donc le rapport entre prix du bâti et prix du terrain. Sans oublier les particularités de ces mécanismes appliqués à l'habitat collectif : en vue de l'application concrète du régime du Pass-Foncier aux logements collectifs, les modalités de mise en oeuvre d'un régime juridique de fractionnement permanent de la propriété entre bâti et charge foncière sont ainsi à l'étude.

Tous ces outils confirment néanmoins que la maîtrise publique du foncier est souvent un préalable incontournable.

Un bail à construction expérimenté pour 44 logements en accession sociale à Mantes-la-Jolie

En Ile-de-France, pour la période récente, l'opération régulièrement mise en avant est celle de « Val Sully » à Mantes-la-Jolie¹.

Cette opération reste modeste : elle porte sur 44 logements, dont 20 appartements² et 24 maisons³, pour une densité de 56 logements/ha.

Menée sur un terrain relevant du domaine privé de la commune, cette opération a mobilisé une pluralité d'acteurs. La commune et la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines ont participé au montage foncier, imposé le cahier des charges ainsi que le coût de sortie. L'établissement public d'aménagement Mantois Seine Aval a suivi le montage et assuré l'assistance technique. Il garantit en outre le rachat pendant 10 ans en cas d'accident « de la vie » (maladie, chômage, décès, divorce...). Le promoteur (ICADE CAPRI Résidences) comme la société coopérative, à qui a été consenti le bail à construction, sont des filiales de la Caisse des dépôts et consignations.

Le dispositif de bail à construction - d'une durée de 50 ans - a été retenu pour réduire le prix de revient de l'opération et le prix de vente des logements. Le promoteur n'a pas eu à acquérir le terrain. Il le loue. Les 20 premières années, le loyer acquitté annuellement est de 1900 euros, afin d'amorcer le coût de viabilisation des terrains (soit 38 000 euros). De la vingt et unième à la cinquantième année, le loyer du foncier passe ensuite à 100 000 € (dans l'objectif que la copropriété, à qui le bail a été cédé, lève l'option d'acquisition du foncier)

Cette opération s'intègre dans le Val Fourré, quartier périphérique d'habitat social où il ne s'était pas construit de logements depuis 27 ans⁴. Le choix d'un programme en accession dans ce secteur marqué par l'habitat locatif social n'est pas anodin. Il s'agit de témoigner et de participer à la requalification du site, par ailleurs en phase de profonde restructuration.

La commercialisation s'est déroulée sur près de 2 années. La stricte sélection des dossiers pour cette opération voulue emblématique explique en partie ce délai (moyenne de trois demandes pour un logement). Le service logement de la communauté d'agglomération s'est fortement impliqué dans le choix des accédants.

En contrepartie des efforts de la collectivité et afin de favoriser dans le temps le maintien d'une majorité de propriétaires-occupants, il est prévu que tout propriétaire qui louera son logement devra reverser à la ville une indemnité égale à 15% du montant des loyers bruts encaissés.

Le prix des appartements (T 2 et T 3) se situe dans une fourchette de 70 000 à 90 000 €. (hors terrain). Celui des maisons s'établit autour de 120 000 - 150 000 € (toujours hors terrain). Soit un prix moyen de 1 500 euros/m².

En 2004, le prix des terrains était évalué à 16 800 € pour les appartements et à 25 800 € pour les maisons. L'option d'achat des terrains sera proposée à la 21ème année (soit une première option d'achat en 2024). Elle tiendra compte de l'évolution du prix selon l'ICC. Si l'option d'achat n'est pas levée, le bail augmentera de la 21ème à la 50ème année afin d'inclure le prix 2004 réévalué selon l'indice ICC.

Ces logements ont été achetés par des Mantois, le plus souvent originaires du Val Fourré et locataires du parc social. La part des ouvriers (usines automobile) et employés est forte parmi les acquéreurs ainsi que celle des ménages proches de la retraite. Les maisons ont essentiellement attiré une clientèle de familles avec enfants.

¹ Source : Agence d'urbanisme du Mantois

² 8 F2 de 45 m² et 12 F3 de 54 à 63 m²

³ 12 F4 de 80 m² et 12 F5 de 94 m² avec des parcelles de 180m².

⁴ Le site est par ailleurs classé en grand projet de ville, zone franche urbaine, projet ANRU.

3. L'action foncière, un levier déterminant pour développer l'accèsion sociale

La multiplication des dispositifs visant à favoriser l'accèsion sociale tend parfois à faire oublier un moyen d'intervention pourtant privilégié et particulièrement efficace : l'action foncière. Celle-ci est entendue ici au sens large : ciblage territorial des politiques et des dispositifs, réserves foncières, portage de terrains, bonification du prix du foncier, acquisition différée du foncier, etc.

Mais en ce domaine, le contexte francilien est souvent très contraint. De nombreuses collectivités n'ont pas la capacité financière pour assurer la maîtrise du foncier, tandis que d'autres tendent à pratiquer de la « rétention » foncière, notamment en matière d'habitat du fait des coûts induits et des risques politiques encourus.

En outre, le facteur temps est important comme en témoignent les délais incompressibles qui séparent la mobilisation d'un terrain de la réalisation effective d'une opération¹.

3.1. Les établissements publics fonciers d'Etat : des outils pour relancer l'action foncière

Dans le sillage de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, quatre établissements publics fonciers d'Etat ont vu le jour en 2006² en Ile-de-France :

- l'établissement public foncier d'Ile-de-France³
- l'établissement public foncier des Yvelines
- l'établissement public foncier des Hauts-de-Seine
- l'établissement public foncier du Val d'Oise.

Dans chacun des territoires qu'ils couvrent, ces établissements ont pour vocation de procéder aux acquisitions foncières et opérations immobilières destinées à faciliter l'aménagement. Ils peuvent aussi prendre en charge les études et les travaux nécessaires en amont des ces acquisitions et de ces opérations. En cas de besoin, ils pourront recourir à l'expropriation et à la préemption. Ils peuvent agir pour leur propre compte, celui de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ils bénéficient de la taxe spéciale d'équipement spécifique aux établissements publics fonciers. Leur conseil d'administration regroupe des représentants des collectivités territoriales, des chambres consulaires et de l'Etat.

Ces établissements publics fonciers sont des outils mis au service des stratégies foncières des collectivités territoriales. Leur rôle est d'aider les collectivités territoriales à mettre en place une politique foncière à long terme. Ils interviendront dans une logique d'anticipation pour favoriser la régulation et la modération des prix des terrains. Ils permettront ainsi de disposer de terrains sans être soumis à des pressions trop fortes lors du démarrage des opérations d'aménagement.

¹ Des interventions préalables sont souvent nécessaires : démolition, dépollution, reconversion de terrains abandonnés, recomposition de trames urbaines dans les grands ensembles ou simplement aménagement de terrains vierges, etc.

² Décret en Conseil d'Etat du 13 septembre 2006, J.O n° 213 du 14 septembre 2006. Il s'agit d'établissements publics de l'Etat, à caractère industriel et commercial, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

³ L'établissement public foncier d'Ile-de-France peut intervenir sur l'ensemble du territoire francilien, à l'exception des territoires couverts par un établissement public foncier d'Etat, c'est à dire dans les départements des Yvelines, des Hauts de Seine et du Val d'Oise. Dans ces trois départements, il pourra intervenir dans le cadre de conventions pluriannuelles passées avec le conseil général et l'établissement public foncier territorialement compétent.

Le logement constituera, de toute évidence, un volet essentiel de la politique de ces établissements. La faible disponibilité et le coût élevé du foncier constructible ont, en effet, une part de responsabilité directe dans le constat récurrent d'une construction de logements déficitaire et géographiquement déséquilibrée.

L'EPF d'Ile-de-France et celui des Yvelines sont opérationnels depuis 2007.

La loi ENL et le foncier

La loi "Engagement national pour le logement" du 13 juillet 2006 prévoit une série de dispositions visant à favoriser la mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements¹. Ces dispositions s'organisent en six volets.

Le premier volet consiste à faciliter la réalisation de logements sur les terrains publics. Dans ce but, une des mesures phares de la loi ENL est de permettre (article 1) la création de périmètres d'opération d'intérêt national dans lesquels, sur les terrains appartenant à l'Etat, les permis de construire de logements sont délivrés par le maire ou le préfet au nom de l'Etat. Au-delà de la simple ré-appropriation par l'Etat d'attributions relevant des communes, ce dispositif peut permettre à une collectivité locale qui aurait du mal à assumer politiquement la réalisation de logements sur son territoire, de voir l'Etat en porter la responsabilité.

Le deuxième volet vise à faciliter l'adaptation des documents d'urbanisme aux objectifs fixés en matière de logements. Au-delà des obligations en matière d'élaboration de programmes locaux de l'habitat, l'article 4 offre la possibilité aux communes de délimiter :

- des secteurs où, en cas de réalisation d'un programme de logements, une part de ce programme devra être affectée à des catégories de logements locatifs, notamment sociaux ;
- des secteurs à l'intérieur desquels les programmes de logements comportant la moitié de logements sociaux bénéficient d'une majoration de COS.

Le troisième volet a pour objet de sécuriser les autorisations d'urbanisme. Dans ce but, les dispositions de la loi visent à clarifier le moment à partir duquel une autorisation ne peut plus être remise en cause et à sécuriser, de cette façon, les constructeurs en limitant les recours contentieux.

Le quatrième volet consiste à améliorer les outils d'acquisition foncière. Dans ce sens, l'article 15 de la loi permet l'exonération de la taxe sur les plus-values pour les propriétaires cédant leur bien à une collectivité locale dans le but d'y faire du logement social. Dans ses articles 16 et 17, la loi entend faciliter la création des établissements publics fonciers locaux. Enfin, la loi ouvre la possibilité aux collectivités de créer des sociétés locales d'aménagement au capital public, susceptibles d'intervenir dans des opérations d'aménagement sans mise en concurrence dans le respect de la jurisprudence européenne.

Le cinquième volet concerne le renforcement de la transparence de l'information foncière en réaffirmant le principe selon lequel l'administration fiscale doit transmettre l'information qu'elle détient sur les valeurs foncières des mutations (article 21).

Enfin, le dernier volet de la loi ENL concernant le foncier a pour but de soutenir la construction de logements en permettant aux communes de :

- majorer les valeurs locatives cadastrales des terrains constructibles situés en zone urbaine pour le calcul de la taxe foncière sur le foncier non bâti afin de lutter contre la rétention spéculative du foncier (article 24) ;
- de majorer de 10% les bases de la taxe locale d'équipement pour améliorer les ressources des communes pour leurs équipements (article 25) ;
- d'instituer une taxe forfaitaire sur la cession de terrains rendus constructibles pour récupérer une partie de la plus-value (article 26)

¹ Titre 1 de la loi ENL.

3.2. Un cadre efficace : la convention foncière entre l'Etat et la Région

La convention relative à la coordination et la mise en œuvre des politiques foncières en Ile-de-France signée le 15 juin 2001 entre l'Etat et la Région vise à mettre à la disposition des collectivités locales des outils financiers devant les aider à promouvoir la production de logements sociaux et à améliorer l'équilibre des opérations d'aménagement.

Adossée au contrat de plan Etat-Région, la période de validité de la convention touche à sa fin (2001-2006). Depuis 2001, 16 opérations d'aménagement ont été retenues dans ce cadre (Seine-Amont : 6, Plaine Saint Denis Plaine de France : 6, Boucle Nord : 2, Seine Aval : 1, Massy-Saclay : 1). Elles représentent un montant total de subvention de 74,7 millions d'euros répartis entre l'Etat pour 63% et la Région pour 27%.

La convention prévoit en premier lieu (art. 1) une aide de l'Etat pour la surcharge foncière dans les opérations de logements sociaux.

Elle institue d'autre part (art. 2 de la convention) un mécanisme conjoint entre l'Etat et la Région de participation à l'équilibre d'opérations de requalification urbaine et économique.

Enfin (art. 3 de la convention), un mécanisme d'aide au portage des acquisitions foncières ou immobilières est mis en place par la Région (subvention d'investissement). L'intervention régionale concerne les opérations de portage limitées dans le temps, d'une durée ne pouvant dépasser 7 ans. Les bénéficiaires potentiels de cette aide sont les collectivités territoriales ou leurs groupements, les organismes d'HLM, les établissements publics, les structures foncières intercommunales, les sociétés d'économie mixte et les opérateurs de droit privé qui interviennent dans un projet de renouvellement urbain. Le dispositif régional s'appuie sur une convention avec la Caisse des dépôts et consignations qui permet de bonifier les prêts accordés. Un système complémentaire de subventions directes aux opérateurs est également prévu pour les opérations n'entrant pas dans le champ de la convention avec la C.D.C (logements P.L.S., programmes en accession à la propriété dans les quartiers politique de la ville, requalification des copropriétés en plan de sauvegarde,...).

Le volume total de logements concernés par la convention foncière s'élève à 6 300 logements aidés (chiffre brut ne prenant pas en compte les démolitions inhérentes aux aménagements). Et les aides déjà attribuées à ce jour par la Région dans le cadre de l'article 2 de la convention permettront l'acquisition de biens immobiliers pour la réalisation de 3 900 logements sociaux.

Au final, le développement de programmes d'accession sociale à la propriété gagnerait donc à venir s'inscrire dans le cadre de la convention Etat-Région et des opérations d'aménagement qu'elle soutient. Une interrogation demeure cependant sur le renouvellement et la forme future de cette convention, qui est arrivée à son terme fin 2006.

3.3. Le volet foncier des documents d'urbanisme et d'aménagement

Le volet foncier des documents d'urbanisme et d'aménagement (PLU, SCOT, PLH) est un moyen d'afficher, ou non, la volonté locale de mise en œuvre d'une stratégie foncière.

A titre d'exemple, le PLU de Paris, récemment adopté, définit des emplacements spécifiques faisant l'objet de réserves pour la construction de logements sociaux, sur tout ou partie de leur emprise. Il s'agit généralement de grands terrains de propriétaires institutionnels ou de l'Etat susceptibles d'évoluer. Les possibilités offertes par ces emplacements réservés sont difficiles à estimer précisément. Toutefois, sur une période de 10 à 15 ans, cette mesure pourrait permettre la production de 2 000 à 3 000 logements sociaux.

De même, on dénombre aujourd'hui une dizaine de SCOT en projet en Ile-de-France qui sont autant d'occasion d'aborder la question foncière en amont : quantification des besoins fonciers pour le logement (et les équipements induits), recensement en amont des terrains disponibles, utilisation des outils fiscaux et opérationnels permettant d'augmenter l'offre foncière, anticipation des financements, suivi de l'évolution des marchés fonciers.

L'élaboration du SCOT peut même être l'occasion de conforter ou de créer des outils fonciers : observatoire des marchés fonciers, établissement public foncier, maîtrise des différents instruments d'urbanisme opérationnel (DPU, ZAC, ZAD, lotissement...).

L'accession sociale dans la politique du logement du Département des Yvelines

Le Département des Yvelines a défini en 2006 les principes d'une nouvelle politique du logement¹ qui vise à encourager une relance globale de la construction. Il s'agit d'une politique d'accompagnement des collectivités qui s'engagent en faveur du logement plus que d'une politique d'aides directes au logement. La politique départementale s'articule ainsi principalement autour de l'action foncière (bonifications foncières apportées par l'établissement public foncier) et d'un instrument contractuel avec les collectivités locales (les contrats de développement de l'offre résidentielle).

Avec la réalisation de logements sociaux, l'accession à la propriété des jeunes ménages figure parmi les principaux objectifs de cette politique. Le département est en effet confronté à une accentuation des difficultés de logement qui affectent tout particulièrement les ménages modestes. Pour l'accession sociale, l'objectif affiché est la production de 1 000 logements par an sous différentes formes (accession sociale, location accession, prêts à taux zéro). Cet objectif s'insère dans un objectif plus global de rattrapage de 4 500 à 6 000 logements par an pour la période 2006-2010. Et la diversité des territoires appelle en outre des interventions modulées (communes denses où le foncier est rare, sites de rénovation urbaine, zones périphériques,...).

Suite au constat d'une construction souvent mal maîtrisée en secteurs périurbain et rural, il est prévu que l'offre nouvelle s'inscrive en priorité dans des opérations de renforcement des pôles urbains, de restructuration urbaine et de revitalisation des centres-villes. Les objectifs de la politique du logement reprennent en cela les orientations du schéma départemental pour un aménagement équilibré des Yvelines (SDADEY).

L'accession sociale est ainsi déclinée dans les différents volets de la politique départementale :

1) politique contractuelle avec les collectivités locales : conclus sur la base d'une analyse du marché local du logement et des capacités de développement, les contrats de développement de l'offre résidentielle fixent des objectifs de production de logements sur 3 à 5 ans en précisant leurs modalités de mise en oeuvre (maîtrise des opérations d'accession sociale, qualité architecturale et urbaine, équilibre des attributions de logement social, gestion urbaine, ...);

2) aide au logement supplémentaire produit au delà de la moyenne annuelle constatée de 2000 à 2005 : de l'ordre de 10 000 euros par logement supplémentaire, cette aide pourrait être majorée pour les programmes d'accession sociale (il s'agit en quelque sorte d'amortir les coûts liés à l'augmentation de la population);

3) soutien aux opérations innovantes : une aide visant à compenser certains surcoûts de conception ou de réalisation est accordée pour les opérations de 10 à 60 logements en tissu urbain existant répondant aux contraintes de production (renouvellement urbain, centre urbain dense, mixité de produits, accession sociale, qualité environnementale,...).

4) appui² aux collectivités et opérateurs pour faciliter la conception et la mise en oeuvre des opérations (expertise juridique, analyse du marché local, d'une opportunité foncière ou d'opération, élaboration de plans locaux de l'habitat, analyse la mise en place d'observatoires du peuplement, ...).

¹ Rapport au Conseil général, séance du 24 février 2006, Politique départementale en faveur du logement. Le budget primitif affecte à cette politique près de 36 millions d'euros pour 2006 (24 millions d'euros de crédits et 11,6 millions d'euros d'interventions dans le domaine de la restructuration urbaine).

² Le taux de financement de cette aide est fixé à 80% dans la limite d'un plafond de dépenses subventionnables fixé à 30 000 euros pour les communes et 45 000 euros pour les intercommunalités, par an et par bénéficiaire.

3.4. Les collectivités « interventionnistes » pour des programmes à prix maîtrisés



Garault/IAURIF

Certaines communes franciliennes pratiquent - ou pratiquaient - une politique interventionniste en direction des promoteurs privés afin de contrôler le prix de sortie des opérations en accession sur leur territoire. Parmi d'autres, Montreuil¹, Pantin, Nanterre, Saint-Ouen font partie de ces communes. Le prix du foncier, cédé à un moindre coût, est souvent un élément clé de ces négociations, en contrepartie d'un prix de sortie des logements en dessous des niveaux du marché.

Les objectifs poursuivis sont multiples : permettre à des « locaux » d'accéder à la propriété sans avoir à quitter la commune, faciliter les sorties du parc social, maîtriser l'envolée des prix du marché. Les discussions entre la mairie et le promoteur portent sur les prix, mais aussi sur la localisation, la typologie, la qualité architecturale,... Ces opérations donnent ensuite souvent lieu à des commercialisations dédiées, qui tendent d'ailleurs à faciliter la tâche du promoteur (frais de commercialisation réduits, attributions plus rapides, ...).

3.5. Une période charnière ?

En Ile-de-France, réussir à sortir des opérations équilibrées et rentables est un problème crucial et récurrent. Cela vaut particulièrement pour les programmes d'habitat social. L'importance de la politique foncière - synonyme de maîtrise publique, de régulation et de stabilisation des prix et de cohérence des interventions dans le long terme - prend alors tout son sens.

Or, depuis plus de vingt ans, le constat est plutôt celui d'une absence de politique foncière, liée au désengagement de l'Etat et au faible relais des collectivités locales. Aujourd'hui cependant plusieurs signes de re-mobilisation sont perceptibles en Ile-de-France : mise en place des établissements publics fonciers, convention foncière Etat-Région, élaboration des SCOT, des PLU, possibilités ouvertes par les récentes dispositions de la loi Enl ... De même, le SDRIF en cours de révision rappelle la nécessité d'une intervention volontaire en faveur de la mobilisation et du renouvellement du foncier public pour atteindre l'objectif de production de 60 000 logements par an.

La politique de l'habitat et donc l'accession sociale devraient tirer profit de ce contexte. L'arbitrage en faveur de l'accession sociale dans les secteurs de renouvellement urbain en porte témoignage.

¹ Par le passé, Montreuil avait même créé une SEM dans l'objectif de développer des opérations en accession à prix réduits (en bénéficiant notamment d'un foncier cédé gratuitement). Mais au final, les prix de sortie obtenus par ce biais n'étaient guère plus avantageux que les niveaux de prix obtenus par ailleurs par la collectivité au terme des négociations avec les promoteurs privés.

4. L'accèsion sociale dans les projets de rénovation urbaine



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF

L'objectif de mixité sociale mis en avant par les politiques de la ville conduit à conférer une importance particulière à l'accèsion sociale en tant qu'élément de diversification de l'offre de logements et de possibilité de parcours résidentiels dans les quartiers concernés.

4.1. L'accèsion sociale pour diversifier l'offre de logements

Le programme national de rénovation urbaine défini par la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 a pour objectif de restructurer les quartiers classés en zone urbaine sensible dans un objectif de mixité sociale, urbaine et de développement durable.



Portier / IAURIF

L'habitat est au cœur de la rénovation et la palette d'intervention est large : démolition, reconstruction, réhabilitation, résidentialisation, reconversion, ... Dans ces quartiers traditionnellement marqués par la prééminence du secteur locatif social, les programmes d'accèsion sociale¹ et les programmes locatifs libres ou intermédiaires sont encouragés, notamment au terme des démolitions. Les programmes d'accèsion sociale répondent d'ailleurs à une forte demande des élus locaux et à une volonté de diversification des bailleurs sociaux. L'agence nationale pour la rénovation urbaine subventionne donc l'accèsion à la propriété par le biais d'une aide spécifique (en privilégiant plus particulièrement les opérations situées au cœur des quartiers).

4.2. Des parcours résidentiels « locaux » facilités par la subvention ANRU

La subvention de l'ANRU est de 10 000 € maximum par logement, et de 15 000 € à titre exceptionnel². Elle est cumulable avec les dispositifs de prêt à taux zéro, prêt PAS, PSLA. L'octroi de cette subvention suppose la signature d'une convention entre l'ANRU, la collectivité locale et le maître d'ouvrage³. Les opérations doivent être menées par des personnes morales et les logements doivent être cédés à des personnes physiques à titre de résidence principale pour une durée d'occupation minimale de cinq ans.

Cette aide n'est pas assortie d'une condition de plafond de ressources. Mais le prix de vente des logements subventionnés doit s'inscrire dans les plafonds des opérations d'accèsion des organismes à loyer modéré. La vente à un coût supérieur est néanmoins autorisée en

¹ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, article 14, 2^{ème} alinéa.

² La subvention peut être portée à 15 000 € au vu du profil particulièrement modeste de l'accédant ou du prix élevé du foncier.

³ Il existe trois types de convention mises au point par l'ANRU (promotion privée ; PSLA ; opération mixte).

cas de contraintes techniques particulières ou d'un coût de foncier très élevé. Mais dans ce cas, les collectivités locales doivent octroyer une aide au moins comparable à celle de l'agence.

L'aide à l'accession mise en place par l'ANRU bénéficie essentiellement à des locataires résidant déjà dans le quartier : elle permet à des locataires disposant de revenus modestes d'acquérir un logement à un prix minoré du montant de la subvention (10 000 € dans 95% des cas). Ces accédants relèvent de la clientèle la plus solvable du parc HLM et ne sont généralement pas des occupants des immeubles démolis.

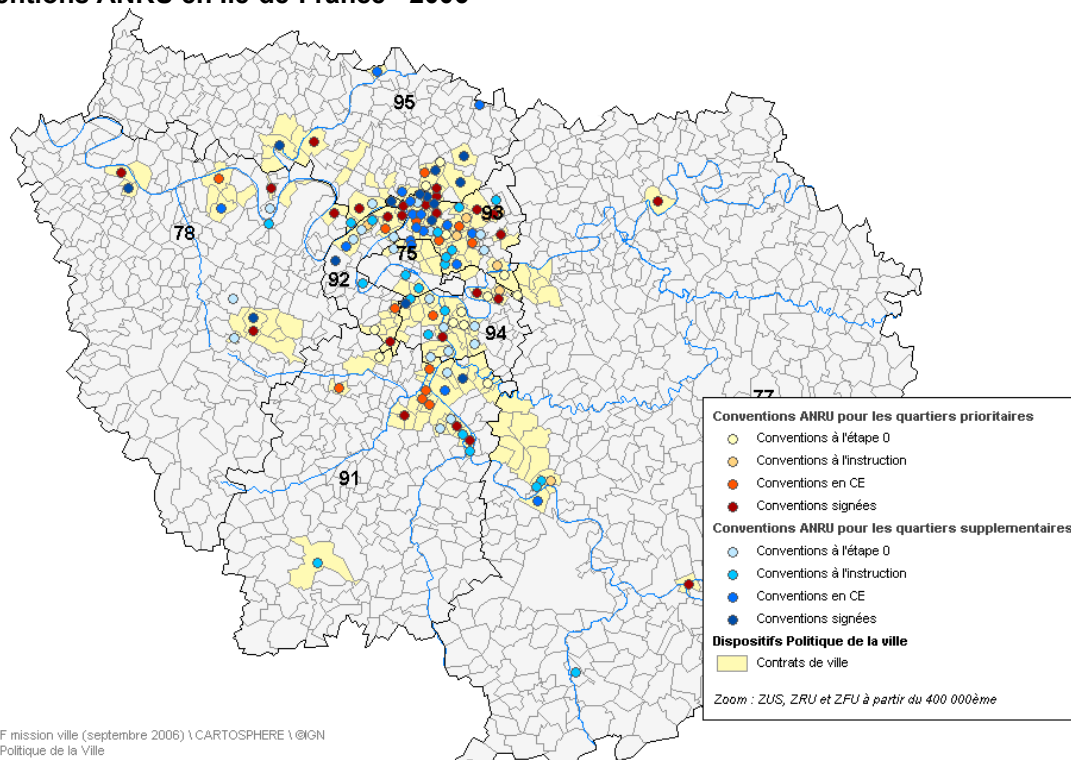
Or cette aide à l'accession était aussi conçue à l'origine par l'ANRU comme une « prime à l'acheteur » pour compenser le déficit de réputation du quartier. Il s'agissait en quelque sorte d'attirer des ménages extérieurs au quartier. Pour l'heure, ce résultat n'est guère atteint et c'est bien avant tout « en interne » que cette aide fonctionne en facilitant les parcours résidentiels locaux.

L'aide de l'ANRU est également conçue comme une prime à la qualité : sa distribution est en effet liée au respect de certains labels (haute performance énergétique - HPE -, ...).

Plus de 20% des 150 premières conventions signées comportent désormais un volet d'accession aidée par l'ANRU. Cette proportion est plus élevée parmi les dernières conventions. Peu connue au début, l'aide de l'ANRU en faveur de l'accession a en effet enregistré une mobilisation progressive. Fin 2006, cette aide concerne au total près de 2000 logements : il s'agit là d'engagements et non de paiements, aucun programme en accession n'ayant été encore livré. L'aide à l'accession de l'ANRU est cependant plus utilisée dans les zones urbaines sensibles de province qu'en Ile-de-France.

L'aide de l'ANRU ne couvre d'ailleurs pas la totalité des programmes en accession réalisés dans ces quartiers et l'on assiste même à une diversification croissante des intervenants¹.

Les conventions ANRU en Ile-de-France - 2006



Source : PRIF \DREIF mission ville (septembre 2006) \CARTOSPHERE \@IGN
©IAURIF - Visaurif Politique de la Ville

¹ Quant au développement des programmes locatifs à loyers libres, il relève de l'action de l'AFL, l'Association Foncière Logement.

4.3. La TVA à 5,5% : un nouveau levier pour développer l'accèsion sociale dans les quartiers ANRU

Pour bénéficier de ce taux réduit, les logements en zone ANRU (et 500 m alentour) doivent être neufs et acquis ou construits, en tant que résidence principale, par des ménages respectant les plafonds de ressources applicables aux prêts locatifs sociaux (PLS).



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF

Jusqu'à maintenant, dans les quartiers en rénovation urbaine, les programmes neufs destinés à l'accèsion étaient majoritairement construits par les bailleurs sociaux présents dans le secteur. Mais d'autres acteurs interviennent désormais. En effet, les promoteurs privés (Icade, Nexity, Bouygues, mais aussi de plus petits promoteurs locaux) n'ont pas manqué de manifester leur intérêt pour le dispositif de TVA à 5,5% instituée par la loi ENL.

Cette mesure représente un gain d'environ 10 000 à 15 000 € par logement. Il est donc probable que l'on assiste à court terme à un investissement plus important des promoteurs privés dans les sites ANRU.

<p>Un exemple : une maison de 125 000 € construite dans un quartier en rénovation urbaine (ou à moins de 500 m) sera finalement vendue 100 000 € grâce au cumul de l'aide de l'ANRU (- 10000 €) et de la réduction du taux de TVA (- 15000 €).</p>
--

Mais les interventions des promoteurs privilégieront sans doute les marges de ces quartiers ainsi que les secteurs situés à moins de 500 mètres. De ce fait, l'ANRU envisage à moyen terme de concentrer son aide à l'accèsion sur les programmes les plus difficiles, qu'ils soient situés en cœur de projet ou assortis de contraintes spécifiques.

L'accession sociale comme outil de diversification du peuplement : le dispositif d'accession encadrée expérimenté dans les copropriétés dégradées en Essonne

Le Conseil Général de l'Essonne a mis en place en 2001 un prêt bonifié à taux faible (taux nominal de 1,5%) pour l'acquisition d'un logement dans les copropriétés en plan de sauvegarde. Ce prêt est lié à des plafonds de ressources (70% à 150% des plafonds PLA) définis par le conseil général.

Il vise à « promouvoir une recomposition sociale en encourageant les ménages aux ressources moyennes ou modestes à l'accession et à prévenir les accessions à risque et le surpeuplement ».

Ce prêt s'appuie sur le fonds de requalification des copropriétés (FRC) de la Caisse des Dépôts et Consignations. Il est géré par la Caisse d'Épargne de Paris.

Le département compte deux plans de sauvegarde (à Grigny et Evry), mais pour l'heure ce prêt n'est expérimenté que sur un site : la copropriété de Grigny 2. Le montage des dossiers est assuré par le PACT ARIM de l'Essonne dans le cadre de sa mission de suivi animation du plan de sauvegarde : le PACT ARIM reçoit les candidats, élabore les simulations, analyse les projets en amont, etc. La solvabilité des candidats est regardée de près en intégrant d'emblée dans le calcul du taux d'endettement le montant des charges de copropriété, relativement élevé à Grigny 2.

En termes de bilan, depuis 2001 intégralement moyenne plus de 400 copropriété de plus sélection sévère qui décisions sont prises d'attribution des prêts d'épargne, la Ville, le PACT ARIM.



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF

seuls 50 prêts « FRC » ont été accordés (l'enveloppe n'a pas encore été consommée). Or on enregistre en transactions par an dans cette vaste de 5000 logements... C'est dire la commande l'attribution de ces prêts : les par la commission partenariale qui réunit notamment la Caisse Conseil général, la copropriété et le

Les ménages à trop bas revenus sont écartés ainsi que, bien sûr, les profils de marchands de sommeil. Les ménages retenus doivent disposer d'un apport personnel couvrant au moins 10% du prix de l'acquisition.

Ce sont en général des ménages qui ne sont pas prioritaires pour accéder au parc social, mais qui rencontrent par ailleurs des difficultés pour accéder à la propriété.

Au vu des volumes concernés, ce prêt reste donc un outil relativement marginal. Il fonctionne avant tout comme un outil qualitatif : l'enjeu est bien la requalification de la copropriété (par le biais d'un peuplement structurant et par la prévention des risques liés à l'accession), plus que le développement de l'accession sociale à la propriété en tant que telle.

L'arrêté préfectoral de 2001 a été reconduit pour une année (de 2005 à 2006) et cet outil sera peut-être étendu à terme à d'autres copropriétés en plan de sauvegarde

5. La production des organismes HLM en accession sociale

5.1. Définition préalable : des plafonds de prix et de ressources

On entend ici par « programmes d'accession sociale à la propriété » les programmes de logements neufs dont les prix sont plafonnés et qui sont destinés à des accédants¹ dont les ressources n'excèdent pas des plafonds de ressources déterminés.

Les plafonds de ressources qui s'appliquent pour l'accession sociale sont les plafonds PLI (d'après l'enquête logement de l'INSEE, 90% des ménages franciliens se situent, de par leurs revenus, sous les plafonds PLI). Toutefois, seules les ventes au bénéfice des ménages qui se situent en dessous des plafonds PLS sont intégralement exonérées d'impôts sur les sociétés (81% des ménages franciliens disposent de revenus inférieurs aux plafonds PLS). S'applique cependant une tolérance de 25% d'acquéreurs plus aisés, dont les revenus se situent entre les plafonds PLS et PLI. De ce fait, les opérations d'accession sociale sont généralement mixtes : 75% de PLS, 25% de PLI.²

En matière d'accession sociale, le cadre d'intervention des organismes HLM a connu des modifications importantes. Depuis la disparition du prêt PAP, fin 1995, les organismes HLM ne distribuent plus de prêts à l'accession. Fin 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain a cependant re-explicité les missions du mouvement HLM en matière d'accession. Les sociétés coopératives d'HLM contribuent pour une part importante à cette production ainsi que les sociétés du crédit immobilier et leurs filiales.



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF

Pour les organismes HLM, l'accession sociale est une façon de créer une offre de parcours résidentiel en permettant, notamment à des locataires du parc social, d'accéder à la propriété. Les candidats à l'accession sociale présentent d'ailleurs un profil spécifique, souvent plus jeune, plus actif et plus familial que le profil moyen des locataires du parc social. Et ces éléments interviennent comme autant d'arguments positifs auprès des élus locaux.

5.2. 1 000 logements produits annuellement en Ile-de-France



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF

En Ile-de-France, 1000 logements sont produits chaque année en accession sociale à la propriété par des organismes HLM. Ce chiffre modeste peut être rapporté, à titre indicatif, à la production France entière : ³. 14 600 logements en 2004 et 16 000 logements en 2005, qui se partagent entre secteur groupé⁴ et constructions en diffus⁵. Ces chiffres sont sensiblement en deçà de la production PAP des années 80, mais marquent une hausse considérable par rapport à la production de la dernière décennie.

¹ Par le passé, on dénombrerait aussi, de façon marginale, des ventes à des investisseurs.

² En 2005, 40% des ventes réalisées en France l'ont été au profit de ménages sous les plafonds PAS.

³ L'objectif affiché est de promouvoir le logement d'accession inséré dans la ville ou le bourg. L'habitat individuel groupé de type maisons accolées faisant l'objet d'un permis de construire commun reste malgré tout marginalement représenté dans cette production.

⁴ 9000 logements collectifs et individuels groupés

⁵ 6 900 logements

La hausse du marché immobilier francilien ne cesse cependant de réduire le champ d'intervention des acteurs de l'accession sociale et de repousser leurs interventions loin de la zone centrale : depuis quelques années, les opérations dans Paris et dans la Petite couronne sont devenues très difficiles, voire inenvisageables et la concurrence tend à s'accroître entre promoteurs privés et opérateurs HLM dans les secteurs recherchés.

A Paris, un arbitrage en défaveur de l'accession sociale à la propriété

Depuis 2001, la collectivité parisienne a décidé de ne plus réaliser d'opérations d'accession sociale, pour concentrer ses efforts sur le dispositif de prêt à 0 % renforcé. En effet, ces opérations (307 logements financés en ASP entre 1995 et 2000) présentent l'inconvénient de mobiliser les rares opportunités foncières, au détriment de l'objectif prioritaire de développement du parc locatif social. Leur coût s'avère en outre particulièrement élevé puisqu'elles s'appuient sur un foncier cédé presque gratuitement par la collectivité mais aussi sur une aide à l'acquéreur via le prêt sans intérêt de la Ville de Paris.

Les opérations préalablement lancées ont néanmoins été poursuivies : 265 logements ont ainsi été financés en ASP de 2001 à 2003 et une dernière opération de 26 logements a été délibérée en 2005. Le plafond de ressource antérieur, fixé au niveau du PLI, a été ramené au niveau du PLS qui englobe plus de 70 % des ménages parisiens

Là où le foncier est cher, l'implication des collectivités locales s'avère déterminante pour la concrétisation des projets¹. Elle peut prendre des formes diverses : portage foncier, convention de foncier différé, participation aux travaux, partage des coûts d'aménagement et de réseaux, voire attribution d'aides spécifiques aux opérateurs ou aux ménages.

Par la suite, les programmes d'accession sociale donnent souvent lieu, à la demande des élus locaux, à des formes de commercialisation « dédiée » ou « fermée » qui privilégient les habitants de la commune (ou ceux qui y travaillent). La pré-commercialisation et la commercialisation sont alors organisées en conséquence : utilisation des fichiers des candidats à l'accession gérée par la ville, mise en place de commissions de définition des critères d'éligibilité en lien avec la mairie, implantation des bureaux de vente dans un local de la mairie (ou au siège de l'organisme HLM), publicité locale (journaux locaux)...

Les aides apportées localement justifient également des clauses anti-spéculatives : usage de résidence principale, délai minimum de revente - souvent de l'ordre de 5 ans -, droit de préemption, remboursement des aides en cas de revente.

En termes de typologie, les opérations en accession sociale sont le plus souvent de taille modeste. La vente en l'état futur d'aménagement (VEFA) en constitue le mode de production privilégié. Peu de studios sont commercialisés en accession sociale, mais aussi relativement peu de 5 pièces (dont le prix deviendrait trop élevé). Les produits les plus courants sont ainsi de 2-3-4 pièces.

La clientèle est essentiellement constituée de ménages bi-actifs et s'apparente, à certains égards, à la frange la plus solvable des locataires du parc social.

¹ La charge foncière admissible dans une opération d'accession est globalement comparable à celle de la production locative.

Quelle validité pour les clauses anti-spéculatives ?

La question de la validité des clauses anti-spéculatives associées aux contrats de vente des programmes en accession sociale à la propriété se pose.

Ces clauses ne constituent-elles pas une limitation du droit de propriété et ne portent-elles pas atteinte au principe de libre disposition des biens ? En la matière, la jurisprudence reste rare.

Régulièrement interrogée sur ce point, l'ANIL a élaboré une réponse selon laquelle, conformément au principe de la liberté contractuelle (art. 1134 du Code civil) et en contrepartie des avantages accordés aux particuliers (diminution de prix), il est licite de prévoir des clauses destinées à éviter que le bénéficiaire de l'aide ne spéculé en revendant rapidement le bien acquis pour obtenir une plus value importante.

Or ce risque spéculatif n'existe qu'en phase de hausse du marché immobilier (qui est certes la tendance actuelle). Dans un contexte de baisse des prix, les accédants amenés à revendre, seraient plutôt perdants. Il en résulte que les clauses gagnent à être équilibrées et à tenir compte aussi bien de l'intérêt de la collectivité que de celui des ménages accédants (compensation en cas de revente avec perte).

Dans tous les cas de figure et pour assurer la solidité juridique de ces clauses (qui ne sont pas à l'abri de contestations devant les tribunaux), il apparaît préférable d'énoncer en préalable dans l'acte d'achat le contexte dans lequel s'inscrit la mutation et donc la raison d'être des aides (et des clauses qui lui sont associées) : volonté d'accueillir une catégorie d'accédants spécifique, rappel de la politique locale de l'habitat, etc.

Il s'agit de mettre en évidence que les avantages accordés aux accédants répondent à un objectif d'intérêt général et que les clauses anti-spéculatives se justifient donc par un intérêt sérieux et légitime.

5.3. L'accession sociale via les organismes HLM : une accession sécurisée

Les organismes HLM impliqués dans l'accession s'attachent à accompagner les accédants dans leur processus d'acquisition. C'est d'ailleurs cet accompagnement qui distingue l'accession sociale mise en œuvre par le mouvement HLM¹ de celle des promoteurs privés.

En amont, les organismes HLM assurent une mission de conseil, notamment par le biais d'une analyse financière préalable et d'informations sur le coût global de l'accession (entretien, grosse réparation, équipement, frais de déplacements, taxe foncière, etc.). Il s'agit de prévenir les risques de défaillances de l'accédant ainsi qu'une fragilisation précoce des nouvelles copropriétés.

En aval, après la vente, les organismes HLM « suivent » les accédants modestes et leur proposent une véritable ingénierie sociale qui contribue à rassurer les collectivités.

Certes, la période actuelle se caractérise par un taux de sinistralité faible, inférieur à 1% et les assurances sont peu sollicitées par les acquéreurs en difficulté : grâce au contexte de hausse, ceux-ci réussissent souvent à revendre leur bien à bon prix. Mais en cas de retournement du marché, le nombre de défaillances risque fort d'augmenter.

Trois niveaux de sécurisation sont donc généralement proposés : une garantie de rachat du logement en cas de difficulté de l'accédant (qui s'applique durant 10 ans), une assurance

¹ Historiquement, c'est à la suite de la suppression du prêt PAP, que le mouvement HLM a mis en place, en 1998, un service de sécurisation de l'accession sociale.

contre la décote du logement en cas de revente forcée (dans la limite de 20% du prix de vente), une garantie de relogement dans le parc locatif social, à défaut d'une solution de maintien dans le logement. L'ensemble de ces engagements en faveur de la sécurisation font l'objet d'une charte signée à l'échelle régionale par les organismes HLM (novembre 2003).

L'accession à prix réduits de la promotion privée

L'accession sociale d'accession à prix certains promoteurs développer, au Ces opérations se promoteurs foncier et là où la charge certains promoteurs, c'est dans un second ces mêmes sites.



Pattacini / URBA IMAGES / IAURIF

(il faudrait sans doute davantage parler réduits ou maîtrisés) constitue pour privés un « créneau » qu'ils entendent moins ponctuellement.

réalisent généralement là où les bénéficient d'une minoration du prix du collectivité s'engage à prendre en frais (voirie, aménagement, ...). Pour les un moyen de développer, en parallèle ou temps, de l'accession « classique » sur

Ces programmes en accession classique participent d'ailleurs souvent à l'équilibre des opérations (un exemple parmi d'autres : 92 logements prévus à Meaux dont 55 en accession sociale et 27 en accession banale).

Pour un opérateur privé, l'accession sociale est aussi une façon d'être présent sur certains territoires qui évoluent, où il existe du foncier disponible et qui bénéficient d'aides nombreuses comme les sites ANRU.

L'intérêt pour ce type de produit rencontre bien sûr ses limites dès lors que le prix du foncier croît fortement ou que les normes imposées deviennent trop contraignantes: en termes de taille des logements, de ciblage social, de label, de normes ou d'autres obligations technique à respecter (HQE, normes handicap, parking en sous-sol, ...). L'importance des contraintes à respecter expliquerait d'ailleurs en partie l'intérêt limité manifesté par nombre de promoteurs à l'égard de la maison à 100000 €.

Si l'accession « sociale » proposée par les promoteurs privés se distingue par un dispositif de sécurisation limité (il existe cependant quelques clauses en ce sens, notamment en cas de vente avec moins-value dans un délai donné), elle se démarque aussi par le poids plus important des investisseurs parmi les acquéreurs (les investisseurs constituent parfois près de la moitié des acquéreurs, alors que cette proportion est minime dans les programmes produits par les organismes HLM).

La population ciblée se ressemble néanmoins : primo-accédants, ménages à revenus moyens (revenus sous les plafonds PLS, voire revenus nettement moindres, à la demande des élus locaux). Certaines professions se retrouvent fréquemment parmi ces accédants : familles d'enseignants, employés municipaux, infirmières, etc. Plutôt que de mettre en place de fortes clauses anti-spéculatives, certains promoteurs incitent d'ailleurs les collectivités à délibérer en amont sur les professions ciblées par ces programmes.

5.4. La vente des programmes locatifs

La vente des logements sociaux à leurs locataires reste une pratique limitée et ponctuelle. Elle concerne uniquement les immeubles de plus de 10 ans. D'après le Ministère de l'équipement, elle représente en moyenne chaque année moins de 400 unités en Ile-de-France. Dans un contexte de fortes demande et pénurie de logement locatif social, cette politique ne manque pas en effet de soulever des interrogations.

De ce fait, la politique en la matière varie considérablement selon les collectivités locales et les organismes HLM. Certaines communes refusent systématiquement les projets de vente que leur soumettent les bailleurs. D'autres collectivités développent à l'inverse une politique incitative. Le département des Hauts-de-Seine a ainsi inscrit, dans son plan d'action, l'aide à la vente de 4 000 logements HLM à leurs occupants sur une période de cinq (les résultats restant pour l'heure modestes et en-deçà de l'objectif assigné).

La mise en vente de logements locatifs sociaux se réalise toujours en accord avec la collectivité concernée, voire à sa demande. De telles opérations répondent en effet au souhait de constituer une offre de logements plus large et diversifiée.

Pour un bailleur, la vente de certains programmes peut être une façon de recréer des fonds propres.

La demande initiale peut également directement émaner des locataires. Mais il s'agit alors souvent de programmes rentables et de qualité, dont le bailleur ne souhaite pas nécessairement se dessaisir.

Les ventes de logements locatifs constituent toujours des opérations relativement complexes qui impliquent de multiples étapes : présentation aux élus et accord de ceux-ci, demande d'aliénation au Préfet, enquête auprès des locataires, réalisation des travaux préalables, organisation de la publicité, mise en place d'une copropriété et nomination d'un syndic, etc. Et en règle générale, ces ventes n'aboutissent pas intégralement. Le ratio obtenu au final est souvent le suivant : 2/3 de logements vendus, pour 1/3 de logements qui restent locatifs. En effet, le droit au maintien dans les lieux s'applique et le locataire en place n'a aucune obligation de se porter acquéreur. Toutefois, la mise en vente d'un programme tend généralement à accélérer le départ de certains locataires. Il n'est pas rare que la moitié des logements soient vendus au bout d'un an et demi, tandis qu'ensuite, le rythme des transactions ralentit et correspond davantage à la rotation des locataires.

Les acquéreurs des logements sont le plus souvent les locataires en place. Ce sont aussi parfois leurs descendants ou ascendants. Ce sont presque toujours des locataires de l'organisme HLM vendeur : la publicité est ainsi faite qu'elle touche en priorité ce public. Face à une offre limitée, l'ampleur de la demande rend de toute façon quasiment inexistante les ventes vers l'extérieur.

Le profil des ménages qui achètent est celui de primo-accédants, mais ils peuvent être âgés et retraités : l'acquisition de leur logement est pour eux l'occasion de constituer un patrimoine qu'ils pourront transmettre.

Le déroulement des ventes de programmes locatifs réalisées par OPIEVOY

Chaque année, l'office public interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines (OPIEVOY) met en vente une quarantaine de logements de son patrimoine. Sur un total de plus de 47000 logements, cet effectif reste très faible. L'organisme bailleur n'entend d'ailleurs guère développer cette politique, tant les perspectives de construction restent faibles en contrepartie.

L'office privilégie la vente de pavillons plutôt que celle de logements collectifs : la mise en place d'une ASL est en effet plus aisée que la mise sur pied et la gestion, même temporaire, d'une copropriété. Fin 2006, on recense une dizaine de programmes en vente : à Grigny, Argenteuil, Beaumont-sur-Oise, Saint-Cyr-l'Ecole, Courbevoie, Melan, Plaisir,...

Dans l'ensemble, ces opérations nécessitent une préparation relativement longue (un an, un an et demi) qui mobilise aussi bien :

* l'organismes bailleur (direction financière, décision d'aliéner délibérée en conseil, mise au point du règlement de la copropriété pour un immeuble collectif ou division parcellaire et instauration des servitudes de passage en cas d'habitat individuel, etc.)

* et d'autres acteurs institutionnels (avis des Domaines, dossier de la DDE pour les normes d'habitabilité de chaque logement, etc.) .

En amont de la vente, des vérifications techniques sont effectuées. Ensuite, la durée de commercialisation est longue : il faut souvent compter 8 à 10 ans pour que l'intégralité des logements soient vendue. Au moment de la vente, la publicité s'effectue par le biais du journal interne destiné aux locataires et d'affiches apposées dans la résidence concernée ou dans les résidences alentour : en la matière, c'est avant tout le bouche à oreille qui fonctionne.

Les acquéreurs sont pour l'essentiel les locataires occupant les logements mis en vente. Ce sont parfois des locataires en provenance d'autres programmes du groupe OPIEVOY, mais jamais des ménages « extérieurs » tant l'offre est réduite. Pour les logements vacants, le prix de vente est en général de 20% inférieur au prix du marché. Pour les logements occupés, la décote est de 40%.

Au final, le déroulement de ces opérations est très variable. Certaines ventes semblent avoir donné lieu à des reventes relativement rapides, accompagnées de confortables plus-values (Magny-les-Hameaux). D'autres rencontrent des difficultés pour démarrer, tant les revenus des locataires en place sont modestes et les loyers acquittés faibles. Ailleurs, la vente des logements et la mise en place de copropriétés bien gérées par des copropriétaires très impliqués ont ponctuellement permis de redresser l'image et l'attractivité de secteurs dévalorisés (Grigny). Enfin, sur certains patrimoines recherchés, l'office est confronté aux demandes réitérées de locataires désireux de devenir accédants (Saint-Germain).

5.5. La délicate gestion des copropriétés mixtes

La vente de logements sociaux étant rarement globale, elle engendre la création de copropriétés au sein desquelles le bailleur est nécessairement impliqué (en tant que copropriétaire, voire même de syndic). De même, de nombreux programmes d'accession sociale sont dès l'origine associés à des ensembles locatifs, donnant ainsi naissance à des patrimoines « mixtes » complexes à gérer.

En effet, la cohabitation de locataires HLM et de propriétaires ne va pas de soi. Les intérêts sont rarement communs et les prises de décisions sont retardées, tant les majorités se dégagent difficilement. En cela, la vente de logements locatifs individuels apparaît plus simple. Mais ce patrimoine reste peu développé en Ile-de-France.

La position des organismes HLM varie considérablement en ce domaine. Certains bailleurs ont développé, le plus souvent sous forme de filiales spécialisées, un vrai métier de syndic

de copropriété. Les coopératives HLM sont, par exemple, plus présentes sur ces questions, avec une charte du syndic solidaire. Cette charte est conçue comme une feuille de route pour les organismes HLM qui assument une fonction de syndic. Elle aborde deux grands thèmes : éviter la dégradation du bâti (fond de réserve travaux, gestion technique du bâtiment), assurer de la civilité et du mieux-vivre dans l'habitat (formation et information des copropriétaires).

Lorsqu'elle est assurée par l'organisme HLM, la gestion de la copropriété garantit une continuité de service auprès de l'accédant. Mais elle introduit aussi une certaine confusion des rôles, certains accédants continuant de s'adresser à l'organisme HLM comme à un bailleur...

Une notable partie des organismes HLM ne souhaitent d'ailleurs pas conserver cette activité de gestion qu'ils ne considèrent pas comme un métier prioritaire. En outre, la question de l'équilibre économique ne manque pas de se poser, le nombre de lots de copropriété étant souvent insuffisant pour atteindre un seuil de rentabilité.

Sécurisation et gestion des copropriétés issues du patrimoine LOGIREP

Depuis 1997, LOGIREP mène une politique régulière d'arbitrage de certains de ses programmes locatifs sociaux : Fontenay-le-Fleury, Puteaux, Longjumeau, Clamart, Saint-Denis, Sannois, Sartrouville, Bondy, projet aux Ulis... Au cours de 4 dernières années, ces ventes ont concerné en moyenne 80 à 100 logements par an. Le rythme de ces opérations est inégal. Les plus anciennes sont quasiment achevées (Puteaux, Longjumeau), tandis que d'autres démarrent lentement (Sartrouville).

En amont de la vente et afin de sécuriser au mieux les copropriétés naissantes, LOGIREP s'attache à réaliser au préalable les gros travaux susceptibles de grever lourdement le budget des nouveaux propriétaires : rénovation des halls, ravalement, révisions des ascenseurs, du chauffage, ...

Mais LOGIREP n'a pas prévu d'endosser le rôle de syndic pour assurer la gestion de ces copropriétés récentes : il préfère nommer un syndic professionnel, avec lequel il collabore étroitement au cours des premiers mois de fonctionnement de la copropriété. La pratique montre cependant qu'il faut souvent plusieurs années pour que se développe, auprès des anciens locataires, le sens des responsabilités liées au statut de copropriétaire (cette prise de conscience s'opérant généralement au moment des premiers travaux et des premières dépenses).

En termes d'organisation, LOGIREP a opté pour que le service chargé des ventes conserve aussi l'activité de gestion locative dans les programmes concernés. Il reste ainsi en lien avec les locataires restés en place, auxquels il communique régulièrement - grâce à des contacts suivis avec les Domaines - le niveau des prix qui évoluent avec le marché immobilier.

Conclusion

L'accession sociale à la propriété reste peu développée en Ile-de-France

Les prix élevés du marché immobilier francilien expliquent ces résultats limités : malgré l'ensemble des dispositifs visant à encourager l'accession sociale, la solvabilité des ménages à bas revenus reste généralement insuffisante pour leur permettre d'accéder à la propriété dans une zone tendue comme l'Ile-de-France. D'où la multiplication des initiatives des collectivités pour améliorer l'efficacité et l'adaptation des aides nationales au contexte francilien.

Un ciblage social en direction des ménages à revenus moyens

La question du ciblage des politiques d'accession sociale ne manque pas de se poser. Les discours insistent encore régulièrement sur la vocation très sociale des dispositifs. Mais dans les faits, les principaux bénéficiaires de ces politiques, notamment en Ile-de-France, sont des ménages à revenus moyens, également confrontés à des problèmes de logement : les dispositifs locaux de prêt à taux zéro renforcé bénéficient majoritairement à une clientèle dont les revenus se situent dans la fourchette haute des plafonds de ressources ; dans les quartiers Anru, ce sont les locataires les plus solvables qui se portent acquéreurs des nouveaux programmes en accession sociale ; idem lorsqu'un bailleur vend une fraction de son patrimoine locatif.

L'accession sociale pose un problème de définition.

Parle-t-on d'accession sociale au sens strict, avec des critères de plafonds de ressources et de plafonds de prix ? Ou bien considère-t-on de façon plus large la simple accession à prix réduit, telle que la pratique également un certain nombre de promoteurs privés, souvent sous la pression de la collectivité locale ? La confusion est fréquente et parfois sciemment entretenue. Nombre d'élus et de décideurs locaux sont ainsi demandeurs d'un effort de clarification.

Le statut intermédiaire de l'accession sociale

Ni comptabilisée par la loi SRU comme le locatif social, ni accession privée garante de marges financières plus consistantes pour l'opérateur : l'accession sociale reste à certains égards un produit hybride, mais néanmoins intéressant dans un objectif de mixité sociale et de diversification de l'offre de logements. Selon les cas, elle permet d'introduire une offre nouvelle dans les quartiers marqués par la prééminence du parc social ou, au contraire, de faire accepter, par des élus initialement réticents, des programmes sociaux (les organismes HLM associant parfois les programmes en accession à des programmes locatifs plus classiques).

Quelques enseignements ont pu être tirés de l'analyse successive des principaux dispositifs encourageant l'accession sociale

L'ouverture des dispositifs à l'ancien reste un gage d'efficacité dans le marché francilien.

Le poids de l'habitat ancien en Ile-de-France y rend peu efficaces les mesures centrées sur la construction neuve. La plus forte mobilisation des prêts à taux zéro constatée depuis 2005 – date de l'ouverture à l'ancien sans travaux - le démontre. Or les récentes dispositions de la loi ENL relatives à l'accession sociale privilégient plutôt le neuf (location-accession, foncier différé ...). D'aucuns regrettent ainsi que le bail emphytéotique n'ait pas bénéficié de la même attention que le bail à construction. Et certains organismes comme l'ANIL militent pour une aide ciblée sur les opérations d'acquisition-amélioration de logements anciens avec travaux. Les accédants modestes sont en effet souvent amenés à acheter des biens de faible qualité nécessitant des travaux de mise aux normes qu'ils n'auront pas nécessairement les moyens de financer.

La sécurisation est essentielle.

Le statut d'accédant ne doit pas intervenir comme un facteur aggravant et la sécurisation s'entend aussi bien en amont (information préalable, prévention des risques), qu'en aval (dispositions en cas de défaillance). Cela vaut même dans le contexte actuel de faible sinistralité de l'accession sociale. Les exemples passés d'accédants sur endettés sont en effet nombreux et les mesures de sécurisation sont une garantie pour les collectivités locales. Les dispositifs de soutien aux copropriétés en difficulté qui concernent aussi bien l'accompagnement social ou organisationnel que financier en sont bien la preuve. Les politiques développées de nos jours en faveur de l'accession sociale ne manquent donc pas de susciter une certaine inquiétude face à la possible émergence, à terme, de copropriétés dégradées et de propriétaires désemparés face au poids des charges liées à leur nouveau statut.

Pour des aides simples et ciblées

Les dispositifs mis en place doivent rester simples, compréhensibles pour les ménages et aisément mobilisables par les opérateurs, sous peine de ne pas connaître la diffusion et l'efficacité escomptées. Et les aides doivent bien sûr être judicieusement ciblées afin d'éviter les deux écueils que sont, d'une part le saupoudrage et le simple effet d'aubaine, faute d'un ciblage suffisant, et d'autre part, un effectif trop restreint de bénéficiaires qui génère des frustrations auprès des nombreux ayants droit « éconduits » et donne l'impression d'un système de loterie arbitraire, voire suscite des soupçons de favoritisme...

Pour des interventions inscrites dans le long terme

Les accédants qui bénéficient des aides répondent bien sûr aux critères de revenus de l'accession sociale. Mais qu'en sera-il par la suite, dès qu'interviendra la première mutation ? une fois exploité l'effet d'aubaine ou lorsque interviendront des investisseurs ? Certains s'inquiètent ainsi de la pérennité et du « recyclage » de ce parc à vocation sociale. Mais des clauses anti-spéculatives existent. Et l'insertion des propriétaires modestes dans le jeu du marché peut d'ailleurs favoriser un parcours résidentiel réussi.

Une période charnière

Tel est le constat qui s'impose : l'ouverture du PTZ à l'ancien sans travaux a donné un nouvel élan à ce produit en Ile-de-France ; des outils fonciers nouveaux se mettent en place avec les établissements publics fonciers d'Etat ; des dispositifs jusque là peu attractifs retiennent désormais l'intérêt de certains opérateurs grâce à une fiscalité plus avantageuse ou des assouplissements récents (PSLA, bail à construction) ; de plus en plus d'élus locaux s'interrogent sur la faisabilité de programmes d'accession sociale sur leur territoire et consultent en amont les opérateurs concernés (organismes HLM, promoteurs privés, ADIL, etc.). Et à court terme, l'investissement des collectivités locales dans ce domaine devrait croître en lien avec la récente parution des décrets relatifs au pass-foncier et aux aides locales à l'accession générant une majoration du PTZ. Les promoteurs privés témoignent quant à eux d'un intérêt grandissant pour l'accession à prix maîtrisés et se positionnent tout particulièrement dans les secteurs Anru de TVA à 5,5%.

La maîtrise du foncier : une question centrale

En matière d'accession sociale à la propriété, la maîtrise de l'offre foncière apparaît nécessaire à plus d'un titre : pour assurer aux opérations des prix de revient compatibles avec les prix de sortie imposés par l'objectif social ; pour éviter que les aides accordées concourent à la hausse des prix du foncier ; pour permettre à des ménages à revenus modestes ou moyens de concrétiser leur projet d'acquisition sans nécessairement s'installer en lointaine périphérie, etc. Et ce, d'autant plus que le SDRIF, en cours de révision, fixe des objectifs de densification et de localisation de la construction dans les secteurs bien desservis par les transports en commun.

ANNEXES

Annexe 1

L'ACCESSION A LA PROPRIETE DANS LES CONSULTATIONS DES ADIL FRANCILIENNES

L'accession à la propriété : un thème de consultation parmi d'autres

Les consultations juridiques et financières assurées par les agences départementales d'information sur le logement (ADIL) traitent, entre autres thèmes, de l'accession à la propriété¹. Ces consultations pour le financement d'un projet immobilier portent quasiment toutes sur l'achat d'une résidence principale.

Mais l'accession à la propriété ne représente pas la majorité des consultations, loin s'en faut². Ainsi, seuls 11% des entretiens assurés par l'ADIL 75 portent sur l'accession. Dans les Hauts-de-Seine, l'accession à la propriété représente 12,5% du total des consultations. Dans le Val-de-Marne, au cours de l'année 2005, 16 % des consultations ont concerné des questions financières et juridiques liées à l'accession. Tirées des consultations des ADIL, les analyses développées ci-après se fondent donc sur des chiffres modestes et sont à manier avec précaution.

Le recours aux diagnostics et plans de financement élaborés par les ADIL est en effet concurrencé par la multiplication des outils de simulations financières disponibles sur l'Internet et par les informations sollicitées directement auprès des banques. De même, dans un contexte de prêts immobiliers à taux bas, les démarches d'ordre préventif menées auprès des ADIL deviennent plus rares.

On constate cependant depuis 2005 un renouveau des consultations relatives à l'accession à la propriété en lien avec des incitations nouvelles comme l'ouverture du PTZ à l'ancien. L'ADIL de l'Essonne enregistrait seulement 159 consultations sur le PTZ en 2004, mais 633 en 2005. En effet, les consultants des ADIL sont généralement des ménages relativement modestes, concernés et intéressés par les mesures touchant à l'accession sociale : dans les consultations financières, le nouveau prêt à 0% représente ainsi une part importante des interrogations. Des dispositifs spécifiques comme le PPL à Paris ou le Prêt logement 92 dans les Hauts-de-Seine expliquent localement le regain des consultations sur l'accession à la propriété.

Des consultations en amont de l'achat

Les consultations relatives à l'accession à la propriété interviennent souvent à un stade précoce. Nombre de consultants ne savent pas s'ils vont mener à bien leur projet et sont encore au tout début de leur démarche. De même, il n'est pas rare que la localisation géographique du projet résidentiel (choix de la commune) ne soit pas encore fixée : 48 % des ménages venus consulter l'ADIL 94 sur le thème de l'accession n'ont pas encore fixé la commune de destination.

De même, les questions d'ordre juridique portent fréquemment sur les avant contrats que sont les promesses et compromis de vente ; à un moindre degré, les contrats de construction de maisons individuelles et les ventes en l'état futur d'achèvement représentent des domaines d'interrogations récurrents.

L'établissement de diagnostics financiers et de plans de financement

La majorité des candidats à l'accession qui consultent une ADIL font établir un diagnostic financier. Ces diagnostics financiers se situent au cœur des missions des ADIL, dont un des rôles est justement de prévenir le surendettement des ménages en les aidant à préparer au mieux leur accession. Ces diagnostics sont demandés, en amont, par des ménages souhaitant connaître leur capacité d'investissement. Ils sont élaborés en dehors de tout projet précis, les consultants venant au commencement du processus d'accession, avant même toute démarche de recherche. A titre d'exemple, 69% des études financières menées par l'ADIL 91 sur l'accession à la propriété consistent en des diagnostics préalable.

¹ Les ADIL éditent ainsi des fiches thématiques sur l'accession à la propriété destinées à faciliter le parcours et les démarches de l'accédant : Faites vos comptes, Évaluez les frais annexes, Quels prêts, quelles aides, Le contrat de prêt, Se porter caution, Achat du terrain, Contrat de construction, Contrat d'entreprise, Contrat de maîtrise d'œuvre, Acheter un logement existant, Acheter un logement neuf sur plans, Réception des travaux, Acheter un logement en union libre, Achat d'un logement et PACS.

² Sources : rapports d'activité 2005

Ce premier diagnostic peut être suivi d'un plan de financement demandé ultérieurement, au moment de la concrétisation du projet. Certains ménages sollicitent ainsi l'ADIL après avoir déjà interrogé des banques sur leurs possibilités d'emprunt pour un projet donné. En comparaison des réponses obtenues auprès du réseau bancaire, ils se disent parfois surpris par la plus grande prudence des ADIL quant à leur capacité d'endettement et à la faisabilité de leur projet immobilier.

Le profil des accédants

La jeunesse des candidats à l'accession à la propriété est un constat commun à la plupart des ADIL. L'augmentation de la part des célibataires est également un constat récurrent¹. De même, les ADIL reçoivent en majorité des primo-accédants, souvent issus du secteur locatif privé. A titre d'exemple, 93 % des candidats à l'accession venus pour une consultation à l'ADIL 94 sont des primo accédants et la moyenne d'âge est de 35 ans pour les chefs de ménages consultant l'ADIL 91 sur le thème de l'accession.

Le logement recherché

Le logement recherché est corrélé à la taille du ménage, à sa capacité de financement - les consultants des ADIL disposent le plus souvent de revenus modestes - et aux caractéristiques du marché local. La plupart des candidats à l'accession souhaitent en effet réaliser leur projet dans leur département de résidence actuel.

Ainsi dans les Hauts de Seine, la majorité des consultants souhaitent un logement collectif (73%) et ancien (80%). De fait, leurs moyens ne leur permettent généralement pas d'envisager l'achat d'un logement neuf ou d'une maison individuelle, sans compter que le nouveau PTZ est désormais ouvert à l'ancien sans travaux. Dans le Val de Marne, 76 % des projets connus de l'ADIL concernent une accession sur le marché de l'ancien et 67 % de l'habitat collectif. Cependant, la majorité des familles projettent une accession en maison individuelle. De même, dans un département de grande couronne comme l'Essonne, 46% des projets d'accession connus de l'ADIL portent en 2005 sur de la maison individuelle.

En termes de taille du logement, la demande la plus forte se concentre généralement sur des tailles intermédiaires. La demande varie ensuite selon le marché considéré : studio mais aussi trois pièces à Paris, trois et quatre pièces dans les Hauts-de-Seine, quatre pièces en Essonne...

On constate fréquemment des choix croissants en faveur des petites surfaces, sans doute du fait de la jeunesse des accédants, mais aussi de la hausse des prix.

Le financement du projet

À partir des informations détenues sur la situation financière et familiale des ménages, les conseillers établissent des simulations sur les types de prêts possibles, le montant global de l'emprunt et les remboursements mensuels.

Les ADIL analysent des projets et non des réalisations. Les prêts conseillés ne correspondent donc pas nécessairement aux prêts finalement obtenus.

Les bilans des ADIL mettent en exergue le rôle principal des prêts bancaires ordinaires, dont la part tend d'ailleurs à progresser. La durée des prêts est longue (plus de 18 ans, voire plus de 20 ans).

L'apport personnel, quand il existe, varie en moyenne de 20 000 € à 40 000 €² selon les ADIL. Mais les ADIL reçoivent aussi un nombre très important d'accédants potentiels ne disposant pas d'apport personnel et contraints de recourir quasiment intégralement à l'emprunt. L'ADIL de l'Essonne constate

¹ Dans les Hauts-de-Seine, près des deux-tiers des consultants accédants à la propriété sont des personnes célibataires ou divorcées. Et cette proportion tend à s'accroître au détriment des couples mariés et des concubins. De même près des trois-quarts des accédants potentiels n'ont pas d'enfants. Même constat à l'ADIL 94, où 38 % des ménages venus en 2005 pour un diagnostic financier ou un plan de financement sont des personnes seules.

² Le bilan 2005 de l'ADIL 94 précise ainsi que l'apport des ménages composés de personnes vivant seules est inférieur à 25 000 €, alors que les couples disposent, en moyenne, de plus de 34 000 € d'apport personnel.

ainsi une fréquente absence d'apport personnel dans la tranche d'âge de 40-45 ans, du fait d'une paupérisation suite à des ruptures familiales.

Le prêt à taux zéro arrive généralement au deuxième rang des prêts. Cela tient beaucoup à la mise en place du nouveau PTZ ouvert aux opérations dans l'ancien sans travaux et au profil des ménages s'adressant aux ADIL. Pour les PTZ, la part des dossiers avec différé varie ensuite selon les départements (rappelons que plus les revenus sont modestes plus le différé est important)¹.

Le « prêt employeur » se situe souvent au 3^{ème} rang, mais est dans l'ensemble de moins en moins utilisé.

Les prêts épargne logement ne sont quasiment plus évoqués.

Dans sa fonction de prêt majoritaire, le PAS est mobilisé dans des proportions limitées.

Enfin, lorsqu'elle est mobilisée, l'aide au logement reste souvent d'un montant relativement faible. Et les familles monoparentales figurent souvent en bonne position parmi les bénéficiaires de ces aides.

La faisabilité des projets

En 2005, d'après l'ADIL de Paris, 95% des études financières peuvent donner lieu à une acquisition. D'après l'ADIL des Hauts-de-Seine, 18% des opérations sont irréalisables à court terme. 85 % des diagnostics effectués par l'ADIL 94 se sont révélés faisables au regard de la situation financière du ménage.

C'est ainsi que les consultations auprès d'une ADIL sont parfois l'occasion, pour les candidats à l'acquisition, de réviser, de différer voire parfois d'abandonner leur projet initial : nécessité de se reporter vers des surfaces plus petites, d'attendre davantage afin d'étoffer son épargne ou de changer de département pour pouvoir concrétiser son projet d'acquisition. Ce report géographique est souvent observé par les ADIL de Petite Couronne où de nombreux candidats sont contraints à un arbitrage sur la localisation et envisagent de quitter leur département de résidence pour concrétiser rapidement leur projet immobilier.

¹ En 2005, 70 % des ménages venus consulter l'ADIL 94 sur le thème de l'accession sont éligibles au PTZ. 88 % d'entre eux envisagent une acquisition dans l'ancien ou en acquisition amélioration. Et 60 % d'entre eux relèvent de la tranche de revenus imposables la plus basse et peuvent à ce titre bénéficier d'un différé total de remboursement.

Annexe 2

L'ACCESSION AIDEE EN ILE-DE-FRANCE D'APRES L'ENQUETE LOGEMENT 2002 DE L'INSEE

Les analyses qui suivent sont extraites du rapport sur les conditions de logement en Ile-de-France en 2002 réalisé par la DREIF, l'INSEE Ile-de-France et l'IAURIF (octobre 2004). Dans la mesure où ces analyses sont antérieures à l'ouverture du PTZ à l'ancien sans travaux, elles sont aujourd'hui en partie dépassées. Les premiers résultats de la nouvelle ENL 2006, attendus pour le second semestre 2007, permettront de mettre à jour l'analyse.

Un accédant francilien sur six a bénéficié d'un prêt aidé entre 1998 et 2001

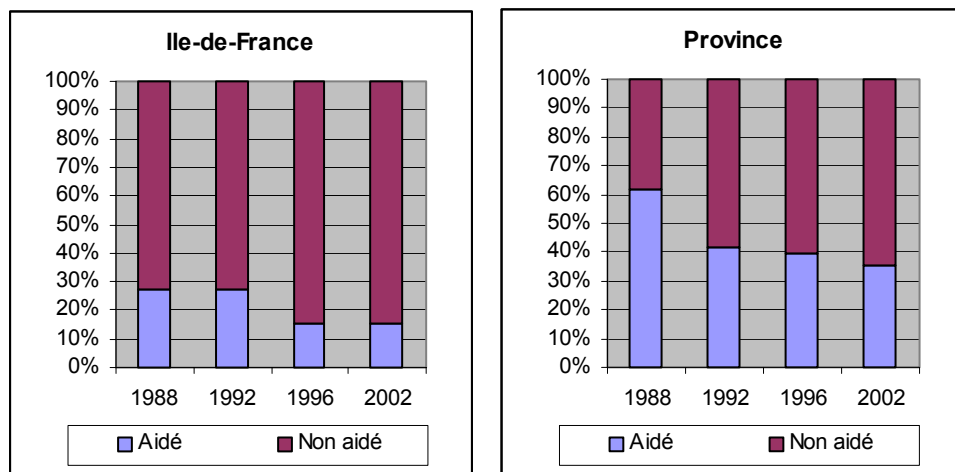
Les ménages accédant à la propriété peuvent être classés selon la nature des prêts obtenus pour financer leur résidence principale : prêts conventionnés (PC), incluant les prêts à l'accession sociale (PAS)¹, prêts à taux zéro (PTZ) ou autres prêts : prêt épargne-logement, prêt bancaire classique, prêt social (prêt employeur, prêt 1 %, prêt délivré par une administration ou un organisme social...), prêt familial, prêt délivré par le vendeur etc.

Au début de l'année 2002, 65 000 ménages franciliens ayant accédé à la propriété depuis moins de 4 ans ont obtenu un prêt aidé ou réglementé (PC, PAS ou PTZ), soit 15 % des nouveaux accédants. Moins de la moitié d'entre eux ont bénéficié d'un prêt à taux zéro (3 % un PTZ accompagné d'un PC ou d'un PAS et 4 % un PTZ seul).

La proportion d'accédants récents aidés est semblable à celle observée en 1996 mais nettement moins importante qu'il y a dix ans où elle atteignait près du double (graphique), en raison d'un plus grand nombre de bénéficiaires de prêts conventionnés. Malgré le développement du prêt à taux zéro, qui a pris le relais du PAP en octobre 1995, l'accession sociale demeure marginale en Ile-de-France, du fait de l'inadéquation des conditions d'attribution de ces prêts² au marché immobilier de la région. Quant aux PC et PAS, même s'ils ont bénéficié d'un regain d'intérêt entre 1996 et 2002 grâce à leur association possible avec un PTZ³, ils demeurent moins attractifs qu'autrefois dans un contexte de baisse générale des taux d'intérêt.

Dans les autres régions, le recul de l'accession aidée est également perceptible mais le nombre de bénéficiaires de prêts aidés demeure nettement plus important : un accédant récent sur trois est concerné, contre un sur six en Ile-de-France. Parmi eux, près de 60 % ont obtenu en prêt à taux zéro (40 % un PTZ accompagné d'un PC ou PAS et 20 % un PTZ seul). Dans les grandes agglomérations, les prêts à taux zéro sont à peine plus répandus qu'en Ile-de-France mais les PC ou PAS sont deux fois plus fréquents.

Répartition des accédants récents selon le type de prêt obtenu (en %)



¹ Cf. glossaire

² Le PTZ est attribué sous conditions de ressources et réservé à un premier achat dans le neuf ou dans l'ancien avec travaux ; il ne peut excéder 20 % du montant de l'achat (cf. glossaire)

³ Les PC et PAS permettent aux ménages bénéficiaires de percevoir l'aide personnalisée au logement (APL) s'ils remplissent les conditions de ressources, contrairement au seul prêt à taux zéro.

La moitié des accédants récents ont contracté uniquement un prêt bancaire classique

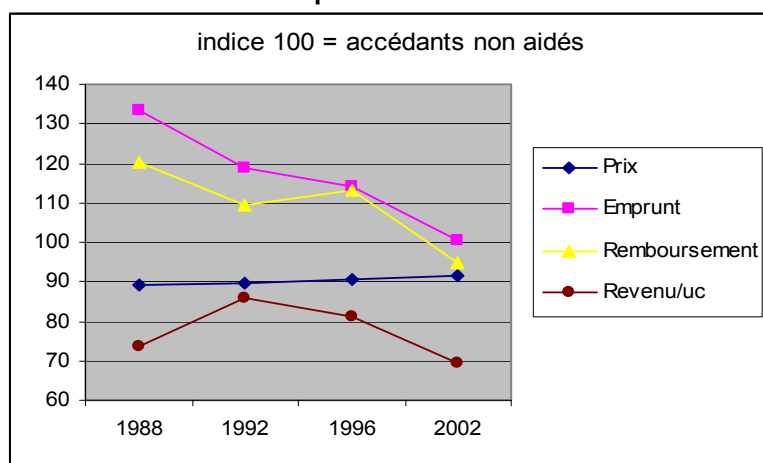
Tandis que la proportion d'accédants récents bénéficiaires d'un prêt aidé ou réglementé s'est réduite depuis une dizaine d'années, les ménages ayant contracté un emprunt bancaire classique sont beaucoup plus nombreux, profitant de la baisse générale des taux d'intérêt. On constate aussi une forte diminution des prêts sociaux ainsi que des prêts d'épargne logement. Ces derniers, ouverts au début des années quatre-vingt-dix (ou antérieurement), donnent droit aujourd'hui à des prêts dont les taux ne sont plus compétitifs.

Ainsi en 2002, seuls 22 % des accédants récents franciliens ont eu recours à un prêt d'épargne logement et 15 % ont obtenu un prêt social (contre respectivement 51 % et 26 % en 1996), tandis que 70 % ont contracté un emprunt bancaire classique, principal ou complémentaire. La moitié des accédants n'ont souscrit qu'à ce type d'emprunt alors qu'ils n'étaient que 30 % dans ce cas en 1996.

Les accédants bénéficiaires d'un prêt aidé consacrent le quart de leur revenu à rembourser leurs emprunts

Les accédants récents remboursent en moyenne 790 € par mois s'ils ont obtenu un prêt aidé, et 830 € dans le cas contraire. Pour la première fois, les remboursements sont inférieurs pour les accédants aidés que pour les autres, bien que les prix des logements achetés aient augmenté de façon similaire. En effet, les accédants du secteur libre ont réduit leur apport personnel et augmenté en conséquence leur taux de recours à l'emprunt. En revanche, le taux d'apport personnel des accédants aidés se maintient, à un niveau proche du tiers du prix d'achat. Bénéficiant de revenus moins élevés, ceux-ci empruntent sur une durée plus longue mais leur taux d'effort reste important puisqu'ils consacrent un quart de leur revenu à rembourser leurs emprunts contre un cinquième pour les autres accédants.

Evolution relative des dépenses et des revenus des accédants récents en prêt aidé



Annexe 3

L'EXPERIENCE BRITANNIQUE POUR L'HABITAT DES TRAVAILLEURS CLES, LE PROGRAMME « KEY WORKER LIVING »¹

Depuis 2004, un programme dit « Key Worker Living » (KWL) est développé à Londres et dans l'est et le sud-est de l'Angleterre pour faciliter l'accès au logement d'un certain nombre de professions dans ces zones de marché tendu.

Le terme de « key workers », « travailleurs-clés », renvoie notamment aux professions suivantes, qui partagent en commun le fait d'être au contact direct de la population et de fournir des services à bien des égards essentiels : infirmiers, enseignants, travailleurs sociaux, pompiers, policiers, personnel des prisons... Compte tenu de leurs niveaux de revenus, ces « key workers » rencontrent souvent des difficultés aiguës pour se loger à Londres et dans les zones identifiées par le programme, alors même que leur profession exigerait plutôt une résidence de proximité. La cherté des logements tend alors à induire de sérieux problèmes de recrutements, de postes vacants, des demandes de mutations accélérées et de turn-over dommageable à la qualité du service fourni.

Les dispositifs proposés sont au nombre de quatre :

- un prêt de 50 000 livres pour faciliter l'accèsion à la propriété (dans l'ancien comme dans le neuf),
- un prêt majoré pouvant atteindre 100 000 livres, spécifique à Londres et à destination exclusive des enseignants,
- un système de location accessions s'appliquant uniquement au neuf,
- une formule de location intermédiaire s'appliquant uniquement au neuf

(cette offre locative intermédiaire venant étoffer l'offre parfois directement proposée par certains employeurs à destination des travailleurs en début de carrière, comme c'est par exemple le cas pour les policiers).

Sont généralement prévues des clauses stipulant la rétrocession des avantages accordés en cas de déménagement ou de changement de situation professionnelle. Ces mesures ont été introduites récemment et ne s'appliquaient dans le programme antérieur d'Aide au Premier Logement, « Starter Home Initiative » (SHI). Elles semblent d'ailleurs contribuer au succès mitigé des formules de location accessions, qui entrent en concurrence avec des dispositifs similaires moins contraignants.

En termes de bilan, on estime que près de 1% des transactions enregistrées dans les zones concernées (Londres, Est et Sud-Est) relèvent de l'un de ces dispositifs. Et le taux de sinistralité reste très faible, les bénéficiaires de ces dispositifs ne rencontrant guère de difficultés pour faire face au coût de leur logement.

Ce sont les prêts pour l'accession classique qui rencontrent le succès le plus vif et engendrent le niveau de satisfaction le plus élevé parmi les bénéficiaires. En effet, ce dispositif a permis aux ménages concernés : 1) de devenir propriétaires ; 2) de concrétiser leur projet à un coût accessible ; 3) de réaliser leur achat dans la zone recherchée. Enfin, pour ceux qui étaient déjà propriétaires, le « Key Worker Living » a permis d'acquérir un logement plus adapté à la composition de la famille.

Sans oublier que ce dispositif a ouvert aux candidats à l'accession des possibilités de choix accrus (en termes de localisation ou de typologie de logement). Et la préférence des ménages est, bien sûr, allée à l'achat d'une maison individuelle, plutôt qu'à celui d'un appartement.

Quant à la location intermédiaire et à la location accessions, ces deux formules rencontrent un succès moindre et suscitent un niveau de satisfaction légèrement plus faible. Cela n'a rien d'étonnant dans un pays marqué par une préférence très forte pour le statut de propriétaire et par la primauté de la propriété sur le locatif (notamment sur le locatif privé, secteur peu développé). Ces dispositifs concernent uniquement la construction neuve et sont par définition entièrement dépendants de l'activité des associations produisant du logement social. Ils n'offrent donc pas un grand éventail de

¹ Source : Evaluation of Key Worker Living, Final Report. Department for Communities and Local Government. September 2006. 110 p.

choix, en termes de typologie comme de localisation. De fait, les logements proposés sont souvent des appartements de surface moyenne, plutôt voués à une occupation temporaire qu'à une installation plus définitive (comme dans le cas des maisons). Les ménages occupant ces logements envisagent d'ailleurs généralement de déménager à moyen terme.

Pour un faible pourcentage des bénéficiaires (autour de 5%), les aides accordées dans le cadre du « Key Worker Living » interviendraient comme un simple effet d'aubaine, tandis que pour la majorité des ménages concernés, les aides dispensées joueraient un rôle décisif dans l'accès à un logement dans ces zones de prix immobiliers et de loyers élevés.

Le profil des accédants est le plus souvent celui de jeunes ménages d'une trentaine d'années.

Pour le dispositif principal de prêt à l'accession, les bénéficiaires sont le plus souvent des familles, alors que pour la location intermédiaire ou la location accession, on compte plus de ménages d'une personne ou de couples sans enfants.

Les bénéficiaires des prêts disposent en moyenne de revenus plus élevés que les ménages s'inscrivant dans un dispositif de location accession ou de locatif intermédiaire.

Dans l'ensemble, les premiers éléments d'évaluations diffusés soulignent la réussite de cette politique : diminution des projets de déménagements, et donc stabilité accrue des travailleurs dans leur emploi et qualité de services améliorée en direction de la population. Or tel était le principal objectif visé. Mais la réduction des distances entre lieu de travail et lieu de résidence ne semble pas pour autant acquise.

Annexe 4

LISTE DES PERSONNES CONTACTEES

ADIL Essonne, M. DUCHEMIN - Directeur
ADIL Val-de-Marne, M. MARTIN - Directeur
ADIL Paris, M. GADEIX - Chargé de mission
ADIL Hauts-de-Seine, Mme TEULET - Directrice
ADIL Seine et Marne, M. BARTOLI - Directeur
ANIL, M. BOSVIEUX - Directeur des études
ANRU, M. CARO - Chargé de mission
ANRU, M. LEONHARDT-Chargé de mission Région Nord-Pas-de-Calais et département du Val de Marne
AORIF, M. LANDART-Conseiller technique
AUMA, Mme GRUSELLE - chargée d'études
Caisse départementale d'aide au logement, Seine et Marne, Mme. MATASSE
Conseil Général de l'Essonne, M. RAGHAVAN - Chef du service habitat
Conseil Général des Hauts-de-Seine, Direction de l'habitat, Mme MILLIOT
Conseil général du Val de Marne, Direction de l'habitat, M. COTTET - Chef de projet
Conseil général des Yvelines, Mme SALMON - Responsable du service habitat
Crédit Mutuel, Mme LUSTIG
DREIF, Division habitat, Mme CHARLET - Chargée d'études
EXPANSIEL-Promotion, M. BARDON - Directeur commercial
IAURIF, Mme DARLEY- Chargée d'études
ICADE Pierre pour tous, Mme VELAY - Directeur du Développement
LOGIREP, M. GONZALES-ROCHER - Responsable des ventes
OPIEVOY, Mme MAURY- Chargée des ventes
PACT-ARIM de l'Essonne, Mme MARTINS - Assistante d'opération
SGFGAS, Mme NIKIFOROVA
Université Paris XII, M. DRIANT
Université Paris XII, Mme LEFEUVRE
Ville de Paris, Direction du logement et de l'habitat, M. AUDINET- Chargé d'études
Ville de Paris, Direction du logement et de l'habitat, M. BEGASSAT - Sous-Directeur
Ville de Torcy, M. SAVONNET - Directeur du pôle Urbanisme Développement Économique Emploi
VITRY COOP-HABITATION, M. MERCIER - Directeur général