



N^o 1449

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2009

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

sur l'accèsion sociale à la propriété
dans le parc HLM

ET PRÉSENTÉ

PAR M. OLIVIER CARRÉ

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— L'ÉTAT DES LIEUX	9
1. QUELLE FRANCE DE PROPRIÉTAIRES ?	9
A.— LE CHEMINEMENT DU PARCOURS RÉSIDENTIEL.....	10
La promotion sociale par l'accès à la propriété.....	11
La motivation des locataires du parc social.....	12
B.— LOYER OU MENSUALITÉ ?.....	13
2. LA VENTE HLM CONTRIBUE À UNE BONNE GESTION DU PATRIMOINE DES BAILLEURS SOCIAUX	17
A.— LES ENJEUX POUR LES ORGANISMES HLM.....	18
L'expérience de Vandœuvre-lès-Nancy.....	19
La valeur patrimoniale.....	21
La commercialisation du logement.....	22
B.— LES ENJEUX POUR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	22
Mixité sociale et diversité de l'habitat.....	23
La vente HLM, outil de la politique locale de l'habitat.....	23
Vers un document stratégique : la convention d'utilité sociale.....	25
II.— LA VENTE HLM : DU SECTEUR ADMINISTRÉ AU SECTEUR LIBRE	27
1. UN PROCESSUS TRÈS ENCADRÉ	27
A.— LA PROCÉDURE DE MISE EN VENTE.....	28
L'initiative.....	28
Les conditions de la vente.....	28
La décision de vente.....	30
L'information des acquéreurs.....	31

B.— LA VENTE DU LOGEMENT	32
Le prix de vente.....	32
Les conséquences pour l'organisme cédant.....	33
Les conséquences de la vente pour l'acquéreur	35
2. DE NOMBREUX FREINS SUBSISTENT ENCORE.....	38
A.— LES RÉTICENCES DES BAILLEURS	38
Les freins conjoncturels.....	38
Les freins structurels	39
B.— SÉCURISER LE FINANCEMENT DE L'ACQUISITION.....	40
Le futur accédant doit assumer son rôle de copropriétaire	40
Comment assurer un financement adéquat ?.....	43
III.— EXAMEN EN COMMISSION	49
IV.— LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57

MESDAMES, MESSIEURS,

La France est le pays qui possède le plus de résidences principales par habitant de tous les pays développés. Ce nombre n'a cessé de croître au cours de ces dernières années au point qu'aujourd'hui, nous avons passé le cap d'un logement pour 2 personnes avec 526 logements pour 1 000 habitants.

Pourtant, la demande de logement continue d'être pressante. Les demandeurs de logement auprès des bailleurs sociaux sont environ 1,2 million de ménages dont un peu plus de la moitié souhaite en fait changer de logement. On estime qu'il faut construire environ 500 000 logements par an pour répondre aux besoins qu'entraîne notre progression démographique ainsi que ce que les spécialistes appellent la décohabitation. Cette tendance, amorcée il y a une dizaine d'années, fait que chaque année, chaque Français dispose –et a besoin– de plus de surface habitable que l'année précédente.

Le poids du logement dans les charges des ménages n'a cessé de croître au cours de ces dernières années. Le coût de la production a été l'un des plus inflationnistes de tous les coûts. De plus, l'évolution des coûts de l'énergie ainsi qu'une réglementation de plus en plus exigeante ont fortement renchéri les charges. Se loger coûte cher. C'est d'autant plus vrai pour les ménages à faibles revenus.

On effectue très souvent des analyses urbaines en fonction des revenus des habitants. C'est un critère. Mais celui du statut des habitants, propriétaires ou locataires, est tout aussi éloquent. Un propriétaire qui vit dans son logement, dans son quartier, dans sa ville, a une exigence et se ressent des devoirs qu'un locataire n'a pas. Or, au cours de ces dernières années, la ville centre de la plupart des agglomérations n'a accueilli quasiment que du locatif tandis que les propriétaires allaient vivre de plus en plus loin.

Pour expliquer cet étalement urbain, on a parlé du foncier. On a parlé de la préférence pour la maison individuelle. Mais ces réponses ont récemment été démenties par le succès du Prêt à Taux Zéro (PTZ) lorsqu'il s'est ouvert sans condition aux acheteurs d'ancien à revenus modestes –modification portée en 2005. Ainsi, on a vu que quand ils en avaient la possibilité, les ménages modestes étaient tout à fait prêts à devenir propriétaires en milieu urbain, voire très urbain.

Cette évolution offre une nouvelle opportunité pour le parc HLM qui a la capacité de mettre en vente des logements en milieu urbain et dans des conditions économiques très favorables, notamment pour ses locataires.

C'est dans cette perspective que la vente HLM est un outil de la politique de l'habitat qui est sans doute mal compris et insuffisamment utilisé.

Elle a souvent fait l'objet de polémiques en se trouvant tiraillée entre le camp du « mouvement HLM » et celui des « promoteurs de l'accession ». Une logique quantitative, qui vise à stocker les logements disponibles, s'oppose à une logique qualitative, qui pousse au contraire à s'en défaire. Bien évidemment, ne pas vendre ne solutionne en rien les besoins en logement tandis qu'acheter coûte que coûte son logement lorsqu'on est locataire n'est pas une fin en soi.

Pourtant, la vente HLM représente une étape utile de certains parcours résidentiels. Ce point de vue est partagé par de nombreux ménages et par certains bailleurs. En tout état de cause, il ne l'est pas assez par les décideurs des politiques publiques de l'habitat qui devraient en faire un des outils de leur politique locale de l'habitat.

Une impulsion nouvelle a été donnée dans ce sens par le Président de la République qui, dans sa campagne, a souhaité mettre cette politique dans l'un des points clés de la politique du logement de l'actuelle mandature.

Le 18 décembre 2007, Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a signé avec l'Union sociale pour l'habitat (USH), confédération qui regroupe l'ensemble des organismes gestionnaires d'HLM à l'exception des sociétés d'économie mixte, un accord portant à 40 000 logements par an le niveau des ventes HLM à partir de 2010. Cet accord a été obtenu après de très nombreux accrochages qui ont démontré la réticence des organismes à s'engager dans cette voie.

Quelques jours avant la conclusion de cet accord, le Président de la République avait évoqué la nécessité du développement de l'accession sociale à la propriété dans un discours prononcé à Vandœuvre-lès-Nancy. Il avait déploré que la situation soit au « point mort » en ce qui concerne la vente HLM alors que celle-ci représente « l'aboutissement d'un parcours résidentiel réussi » dans le secteur locatif social.

Le thème de la vente HLM, qui fait l'objet du présent rapport d'information, revêt donc une actualité indiscutable. Mais ce n'est pas, loin s'en faut, un thème nouveau dans les débats auxquels donne lieu la politique du logement. Il est en effet apparu au grand jour il y a plus de quarante ans avec le vote par le Parlement de la loi du 10 juillet 1965 relative à l'acquisition d'habitations à loyer modéré à usage locatif par les locataires. Mais cette loi ne rencontra aucun succès.

Pendant près de vingt ans, le législateur n'est plus intervenu en ce domaine. C'est au cours de l'année 1983 que fut adoptée une nouvelle législation ayant notamment pour caractéristique de conférer aux organismes HLM l'initiative de la vente aux occupants. Cette nouvelle législation, qui ne reçut également qu'une application très limitée, fut de nouveau réformée et assouplie

par une loi du 23 décembre 1986 puis par une loi du 21 juillet 1994. Dans un passé plus récent plusieurs lois sont encore intervenues afin de favoriser le développement de l'accès social à la propriété, notamment la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Elle facilite à la fois les acquisitions par les locataires et elle permet de mieux garantir aux organismes vendeurs la capacité de conserver la maîtrise des copropriétés issues des cessions.

Cette évolution législative a abouti à un dispositif qui s'efforce de prendre en compte, de manière équilibrée, les enjeux des ventes HLM pour les différentes parties prenantes, qu'il s'agisse des locataires, des organismes bailleurs ou des collectivités publiques, notamment des communes.

Elle montre également que la question de l'accès social à la propriété n'est pas idéologique. Les lois qui viennent d'être mentionnées ont en effet été adoptées par des majorités de couleurs politiques différentes. Les obstacles sont ailleurs et notamment dans ce qu'il est convenu d'appeler « le monde HLM ». Ce n'est pas pour rien que dès l'été 2007, l'USH s'est publiquement inquiété de la volonté de la nouvelle majorité d'accélérer la démarche.

Votre rapporteur n'est pas loin de partager l'opinion exprimée par M. Bernard Vorms, Directeur Général de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), dans une étude publiée en janvier 2008 : *« En France aujourd'hui, plus qu'un objet de débat idéologique, le choix de l'accès est une affaire de nuances : les uns font d'une France de propriétaires un objectif de société, les autres veulent offrir au plus grand nombre l'opportunité d'accéder à la propriété. Le statut de propriétaire est plus valorisé à droite qu'à gauche, mais chacun constate que l'accès correspond à un souhait majoritaire et que, pour y parvenir, les ménages français acceptent de supporter des taux d'effort plus lourds que par le passé et pendant de plus longues durées »*.

En tout état de cause, les nombreuses interventions du législateur ne sont pas parvenues à remettre en cause le caractère marginal de la vente HLM puisque le nombre annuel de logements locatifs sociaux vendus à des personnes physiques s'élève, de manière à peu près constante, à environ 5 000, soit un peu plus de 0,1 % du parc locatif social, alors que ce pourcentage est de l'ordre de 1,2 % aux Pays-Bas et de 1,8 % au Royaume-Uni par exemple. La France a oublié qu'entre 1919 et 1939, à l'origine du mouvement de « l'Habitat à Loyer Modéré », près de la moitié des logements sociaux construits l'étaient en accès social à la propriété.

À partir de ce constat, le présent rapport d'information a pour objectif de démontrer la faisabilité de ce type de vente, l'intérêt de proposer un véritable parcours résidentiel et les impacts positifs de celui-ci sur l'amélioration de l'accès au logement en général, au logement social en particulier.

En premier lieu, votre rapporteur s'efforcera de faire un état des lieux d'où il ressort que le parcours résidentiel incluant l'achat de son logement HLM est techniquement réalisable dans un grand nombre de situations. La vente HLM revêt

notamment un intérêt tout particulier pour une première accession. Enfin, dans le cas des sites en renouvellement urbain, l'accession participe de la reconquête des villes en offrant une diversité des statuts d'habitats qui est revendiquée à la fois par les élus et par les habitants. Dans cette partie, un deuxième chapitre montre en quoi la vente HLM est un enjeu pour les organismes HLM et pour les autorités publiques qui mènent une politique locale de l'habitat.

La seconde partie traite du passage d'un bien appartenant à un secteur très administré, le logement social, au secteur libre, la propriété individuelle. Dans le premier chapitre, le rapport détaille les étapes de mise en vente et souligne les protections, parfois redondantes, afin d'éviter que le processus ne débouche sur une trop grande prise de risque pour la copropriété. Il étudie les questions de financement aussi bien de l'acquisition que des frais inhérents à la copropriété, l'objectif étant de garantir une bonne fin du processus de vente.

*

* *

En conclusion, le rapport fait le constat que beaucoup d'outils — parfois trop — existent et ont été bien pensés, notamment pour les ménages modestes. Leur prise de risque est beaucoup plus faible que dans d'autres pays. C'est donc une chance qui fait que la vente HLM pourrait représenter en France 1 % du parc de logements sociaux pour atteindre les ratios des autres pays européens. C'est l'objectif de l'accord signé entre l'État et les bailleurs, mais dans la réalité, il faut multiplier l'effort par 7 pour qu'il soit respecté.

Si les freins ne sont d'ordre ni technique, ni financier, ni juridique, si la demande est là, c'est que les résistances sont culturelles et politiques.

Tout doit être fait pour les lever car, à la clé, des ménages seront entrés dans la chaîne de la propriété. Les bailleurs auront recouvré des capacités financières importantes et les villes auront gagné en diversité des statuts d'habitats en donnant tout son sens au principe de mixité sociale. Nous devons briser la vision malthusienne qui associe trop strictement revenus modestes et locatif social.

Pour résoudre durablement la crise du logement, nous devons retrouver confiance dans la capacité d'une famille à vouloir organiser son propre parcours résidentiel dans lequel la vente HLM a un rôle déterminant à jouer.

I.— L'ÉTAT DES LIEUX

La vente HLM est un principe qui date de la loi du 10 juillet 1965, mais elle n'a jamais eu le succès escompté par le législateur.

Pourtant, si la possibilité avait été davantage ouverte dans les années 80, davantage de ménages auraient fait leur première acquisition. Un certain nombre de quartiers se seraient spécialisés moins vite et n'auraient pas dérivé. En effet, la vente HLM participe au parcours résidentiel des ménages qui, sans elle, ne pourrait pas entrer dans la chaîne de la propriété immobilière.

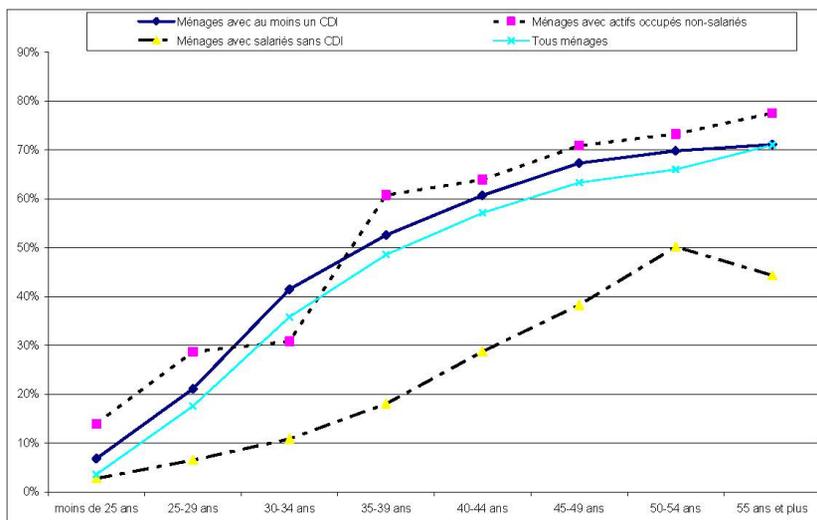
Du point de vue de la ville, la transformation de locataires en propriétaires aide à la diversité de l'habitat notamment là où le secteur locatif est omniprésent. Cette double caractéristique fait de la vente HLM un outil de gestion urbaine assez peu développé dans notre pays alors qu'il est couramment utilisé dans les autres pays européens.

1. QUELLE FRANCE DE PROPRIÉTAIRES ?

La vente HLM ne peut pas être abordée sans avoir préalablement rappelé ce qu'est aujourd'hui le parcours résidentiel dans notre pays.

Plus le ménage est âgé et plus il est probable qu'il possède sa résidence principale.

TAUX DE MÉNAGES VIVANT DANS LEUR RÉSIDENCE PRINCIPALE



Sources : INSEE (enquête nationale sur le logement – 2002)/ANIL avril 2007.

Cette situation est confortée par son statut social et la régularité de ses revenus. Plus le statut est assis et plus la proportion de propriétaires est forte. Il

faut toutefois noter que jusqu'à 40 ans, un foyer sur deux n'est pas propriétaire alors que 40 % de sa vie professionnelle est effectuée.

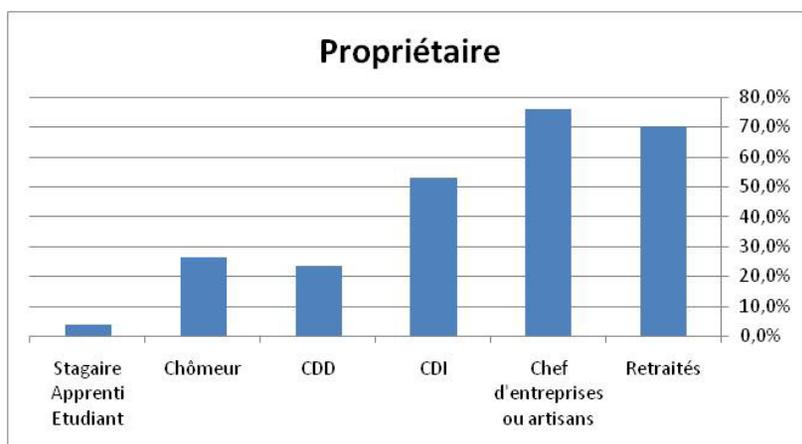
Pour les ménages dont le statut est le plus précaire, le taux ne dépasse jamais 50 % et se trouve durant toute la vie adulte propriétaire à environ 25 %. C'est aussi dans cette catégorie que se trouvent beaucoup de locataires HLM qui, s'ils se trouvent avoir un toit, n'ont pas accès à la propriété.

Ainsi, la vente HLM permettrait notamment aux plus jeunes ménages – catégorie des 30-45 ans– dont le statut est plus précaire d'accélérer et de sécuriser leur accès à la propriété. La réduction de l'écart entre les ménages modestes propriétaires (15 %) et les autres ménages (45 %) pourrait être un objectif de politique publique.

A.— LE CHEMINEMENT DU PARCOURS RÉSIDENTIEL

L'étude menée par l'INSEE en 2002 sur les 25 millions de résidences principales montre bien la corrélation entre le parcours résidentiel ascendant et le statut social du chef de famille. Plus ce statut est stable et plus le taux de propriétaires est important.

STATUT DU CHEF DE MÉNAGE VIVANT DANS SA RÉSIDENCE PRINCIPALE



Sources : INSEE (enquête nationale sur le logement – 2002)/ANIL avril 2007.

La catégorie des ménages les plus fragiles – chômeurs, salariés sous contrat à durée déterminée et intérimaires – représentait 9,3 % des foyers mais 77 % étaient locataires, répartis de façon équivalente entre le locatif social et le locatif privé. S'il est évident que plus le statut est fort et plus l'accès au crédit est facilité, il ne faut pas négliger le rôle d'« assurance sociale » que revêt le fait d'être propriétaire de son logement.

La promotion sociale par l'accès à la propriété

En 30 ans, le taux de propriétaires est passé de 45 % à 56 %. L'acquisition de son logement reste bien une priorité pour les ménages. Beaucoup y voient le projet de leur vie et le moyen de transformer un effort quotidien pour se loger en capital de long terme. Pourtant, depuis 1990, ce taux ne progresse quasiment plus, du fait de sa nette diminution chez les jeunes (moins de 45 ans).

Dans un récent clip vidéo tourné pour l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), on peut entendre ce témoignage d'un habitant de Clichy-sous-Bois. Ses parents habitaient une des copropriétés dégradées que le programme ANRU cherche à restaurer. Leur appartement a été racheté dans le cadre de l'opération et un logement social individuel neuf, avec jardin, leur a été proposé à proximité de leur ancien appartement.

Pourtant, cette opération est vécue par eux comme un déclassement social et comme un retour en arrière. Même si l'appartement était nettement moins confortable, moins avenant que la nouvelle maison, le statut de propriétaire était vécu comme une position sociale acquise au prix de nombreux efforts tandis que celui de locataire est vécu comme une régression. Elle est ressentie d'autant plus cruellement que ces personnes sont aujourd'hui âgées et qu'ils ne pourront sans pas redevenir propriétaires.

Dans l'étude de MM. Jean Bosvieux et Bernard Vorms publiée en avril 2007 par la revue de l'ANIL, intitulée « L'accession à la propriété à quel prix ? La baisse des taux alourdit l'effort global des ménages », on peut lire que les accédants d'aujourd'hui acceptent de payer leur logement en moyenne deux fois plus cher que ceux des années 1990 et que, malgré cela, il n'y a pas eu de diminution de ce que les auteurs de l'étude appellent « l'appétence pour cette accession ».

S'il est bien évident que cette hausse des coûts est un frein mécanique à la capacité des ménages à acquérir leur logement, leur volonté semble intacte. On comprend mieux l'acceptation dans tous les pays d'une hausse des prix de l'immobilier qui s'est effectuée sans que la demande ne se tarisse, même si elle a progressivement éliminé un certain nombre de candidats à l'accession.

Cette appétence est un ressort puissant pour la promotion sociale à long terme, mais qui peut se révéler dangereux à court terme pour certains ménages si trop de facilités leur sont consenties et si elles dépassent leurs capacités à pouvoir honorer les engagements qui en découlent. En France, comme nous le verrons, tous les financeurs ont pris en compte cette donnée et ont permis d'éviter des « subprimes ».

C'est dans ce contexte que la vente HLM revêt tout son intérêt : elle concerne ceux qui revendiquent une émancipation sociale par l'accès à la propriété mais qui sont aussi parmi les ménages les plus fragiles et donc ceux qui doivent le plus sécuriser leur parcours résidentiel.

La motivation des locataires du parc social

Chaque année, selon l'USH, entre 80 000 et 100 000 locataires quittent le parc social pour accéder à la propriété. Il s'agit des ménages souhaitant quitter leur logement qui du coup se trouve libéré et donc disponible pour de nouveaux demandeurs. Dans le cas de la vente HLM le logement disparaît du parc disponible à la location. Néanmoins, l'achat du logement qu'il occupe est un véritable projet d'accession pour le locataire du parc social.

Le désir de devenir propriétaire a été confirmé par un sondage d'opinion réalisé en 2004 à l'initiative du ministère du logement selon lequel 54 % de l'ensemble des locataires aimeraient devenir propriétaires de leur logement.

Toutefois, cette proportion augmentait sensiblement (60 %) lorsqu'il était demandé à des locataires du parc locatif social s'ils accepteraient le principe d'étudier une éventuelle proposition formulée en ce sens par leur organisme bailleur.

Parmi les motivations des personnes réticentes au principe d'une telle étude (39 %), la question des moyens financiers venait au premier rang avec l'argument tenant à un âge trop élevé. 26 % d'entre elles indiquaient être prêtes à modifier leur position si l'organisme bailleur leur proposait d'acquérir leur logement pour une somme mensuelle à peu près équivalente à leur loyer.

Ainsi, 60 % des locataires HLM sont prêts à étudier une proposition de leur bailleur, 16 % n'acceptent de la regarder que si l'effort financier est équivalent à celui d'un loyer et enfin 24 % des locataires HLM restent fermés à toute acquisition de leur logement,

Les motivations des locataires favorables à l'acquisition étaient les suivantes :

- 57 % : le souci d'économie, « un loyer étant de l'argent jeté par la fenêtre »,
- 32 % : la liberté, lorsque l'on est propriétaire, d'aménager le logement comme on le souhaite,
- 27 % : l'attachement au logement,
- 23 % : le souhait ancien de devenir propriétaire,
- 21 % : « c'est le meilleur moyen de préparer sa retraite ».

Les motivations en faveur de l'accession à la propriété ainsi formulées par les locataires des logements HLM ne sont pas très différentes de celles de l'ensemble des ménages telles qu'elles ont été identifiées dans l'étude de l'ANIL précitée.

Pour aller plus loin, une autre enquête conduite par l'ANIL, au premier semestre de l'année 2006, auprès de ménages très majoritairement modestes (80 %

d'entre eux avaient des revenus compris entre 1 et 3 SMIC), qui avaient différé ou abandonné leur projet d'acquisition, tentait de voir si ceux-ci conservaient l'espoir de le mener un jour à bien. Il ressort des réponses apportées que :

- 28 % pensaient encore y parvenir dans les cinq ans,
- 26 % dans un délai plus long que cinq ans,
- 35 % de ces ménages ont répondu être dans l'incertitude quant aux chances d'y parvenir,
- 20 % seulement ont indiqué avoir abandonné tout espoir à cet égard.

L'acquisition de son appartement ne doit pas être un piège pour le locataire. Près de la moitié d'entre eux n'ont ni la volonté ni les moyens de devenir accédant. Toutefois, pour l'autre moitié, l'accession à la propriété de son logement HLM est le meilleur moyen de devenir propriétaire dans des conditions financièrement acceptables. C'est donc une piste intéressante pour combler l'écart entre les ménages à statut stable qui sont devenus propriétaires et ceux qui, par leur statut social, ne pouvaient pas l'être.

B.— LOYER OU MENSUALITÉ ?

Les locataires HLM pensent souvent que le loyer qu'ils payent correspond au remboursement de l'emprunt qui est associé au logement qu'ils occupent. Dans les bâtiments les plus anciens, certains pensent que les emprunts ont été payés par leur loyer et que maintenant leur quittance est un revenu net pour le bailleur. Le sentiment que finalement le logement leur est dû parce qu'ils l'ont payé est fréquemment répandu, notamment dans les quartiers où la plupart des résidents sont là depuis au moins une génération.

Ces témoignages amènent à nous pencher sur la question du taux d'effort demandé à un acquéreur qui va passer d'un loyer à une mensualité. Il est important de déterminer quel est le potentiel financier d'un accédant à la propriété en le comparant à sa situation actuelle de locataire.

Si on prend l'exemple d'un couple avec 2 enfants habitant dans environ 80 m², on obtient :

	Locataire	Propriétaire
Ressources :		
- revenus	1 700 €	1 700 €
- allocations familiales	310 €	310 €
Total des ressources :	2 010 €	2 010 €
Dépenses de logement :		
- loyer/mensualité de remboursement	450 €	550 €
- charges locatives/de copropriété	125 €	194 €
Total des dépenses :	575 €	744 €
- APL	200 €	175 €
Coût Logement :	375 €	569 €
	19%	28%
SOLDE (reste à vivre)	1 635 €	1 441 €

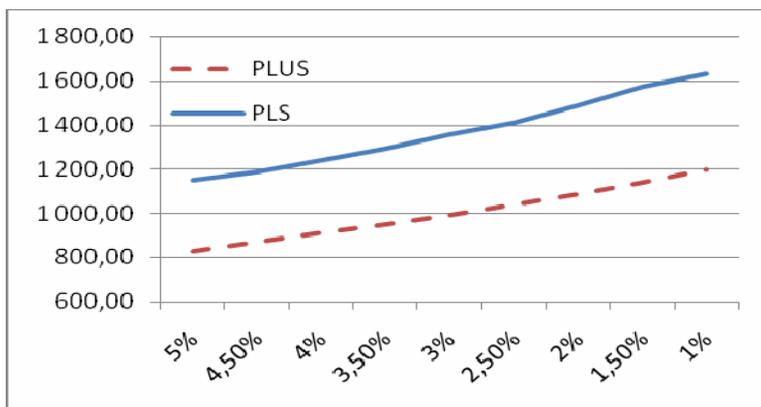
Comme on le voit dans cet exemple, tiré d'une situation réelle, le coût du logement reste supportable, à 28 % du revenu disponible. Trois postes sont déterminants :

- **l'Aide Personnalisée au Logement (APL) :** la variation de cette aide est due à la formule de calcul qui tient compte d'un coefficient correcteur moins avantageux dans le cas de l'acquisition que dans celui de l'accession. Le montant de la mensualité rentre dans le calcul de l'allocation au même titre que le loyer au m² dans le cas de la location. En 2003, on dénombrait 333 000 accédants bénéficiaires pour un coût de 700 M€ et une allocation mensuelle moyenne de 175 €. Le principal créancier de l'accédant peut recevoir directement l'APL qui vient alors en déduction de la mensualité de remboursement ;

- **les charges locatives et de copropriété :** les charges de copropriété s'ajoutent aux charges habituelles des locataires alors qu'elles sont généralement assumées par le bailleur. Une première approche évalue environ à 28 % de plus le surcoût qu'elles entraînent. Il faut ensuite ajouter la taxe foncière sur les propriétés bâties qui s'élève généralement à 8 % du montant d'un équivalent loyer soit environ 27 % de charges supplémentaires. Ainsi, on estime que le montant de charges supplémentaires qu'un ancien locataire aura à supporter en plus de ce qu'il payait est d'environ 55 % ;

- **la mensualité de remboursement :** elle dépend à la fois de la durée, du taux et évidemment du montant global de l'emprunt.

Si on considère que le remboursement mensuel ne doit pas être éloigné d'un loyer Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) ou Prêt Locatif Social (PLS) par m², le tableau ci-après montre que le montant emprunté dépend directement du taux d'intérêt moyen de l'emprunt.



Exemple : Montant du m² amortissable par emprunt sur 20 ans en fonction du taux d'intérêt. Si le taux est à 3 %, le prix au m² doit être au maximum de 950€/m² pour une mensualité de 5 € (niveau d'un loyer PLUS) et de 1 295 € pour une mensualité de 7,5 € (niveau d'un loyer PLS) en zone 2.

Selon la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGPUHC), le prix moyen de cession de ces logements est évalué en 2007 à 84 460 € par logement soit un prix proche de 1 050 € le m². Il n'a pas été précisé dans quelles zones géographiques ce prix moyen était applicable mais on peut imaginer qu'il est proportionné au marché immobilier moyen local –1 050 € étant compatible avec des échanges en Zone Urbaine Sensible (ZUS) ou en zone non tendue. Avec un taux moyen d'endettement de 2,5 %, une mensualité équivalente à un loyer PLUS suffit pour assurer le remboursement de l'emprunt sur 20 ans. Ce taux peut être atteint par une combinaison d'emprunt ordinaire associé à un Prêt à Taux Zéro par exemple. Une mensualité équivalente à un loyer PLS couvre toutes les simulations de taux. Plus le taux d'intérêt moyen des emprunts est faible et plus la capacité de payer un m² au prix du marché est forte, la mensualité restant celle ou bien d'un PLS ou bien d'un PLUS.

Comme on peut le constater, sur le plan strictement financier, la capacité financière de nombreux ménages n'est pas un obstacle majeur à l'achat de leur logement HLM. Plusieurs montages financiers, sans aucun rapport avec des « subprime mortgage loans », permettent de répondre aux contraintes d'un taux moyen d'emprunt en rapport avec des mensualités supportables pour leur budget et le coût d'acquisition.

Toutefois l'accent doit être mis pour que l'acquisition se fasse « en toute connaissance de cause » notamment en ce qui concerne les charges connexes de copropriété, les charges fiscales et les engagements juridiques liés à l'emprunt.

SYNTHESE ET PROPOSITIONS

La vente HLM est très utile pour une partie de la population qui n'a pas facilement accès au marché immobilier et qui souhaite acquérir un logement :

- Le parcours résidentiel est un facteur de promotion sociale.
- Dès son entrée dans le parc social, le locataire devrait faire état de ses perspectives en termes de « parcours résidentiel ». Ce « Livret de la mobilité » permettrait de mieux déterminer les besoins futurs au sein du parc d'un même bassin d'habitat et d'envisager les futurs candidats à l'accession.
- Il y a aujourd'hui un écart entre les ménages dont les revenus sont instables et les autres pour devenir propriétaire. L'accès à la première propriété est pour eux déterminant.
- Les bailleurs sociaux peuvent contribuer à la sécurisation des accédants lorsqu'ils sont fragiles.
- La vente HLM est un des moyens ouverts aux locataires pour parvenir à l'objectif de se constituer un capital immobilier.
- Le taux d'effort que le ménage peut consentir lors d'une acquisition doit tenir compte de charges supérieures à celles qu'il acquittait quand il était locataire.
- La charge d'intérêt est une des clés de la mensualité de remboursement des emprunts. Celle-ci doit s'éloigner le moins possible du loyer que payait l'accédant.
- En première approche, les simulations confirment les expérimentations en cours : pour de nombreux ménages, le taux d'effort est compatible avec le prix de cession du logement.
- Le mécanisme de l'APL devrait être le même que le ménage soit accédant ou locataire dès lors qu'il s'agit d'une prestation assise sur les ressources de la famille et contribuant à la loger de façon à ne pas déstabiliser l'économie du ménage.

2. LA VENTE HLM CONTRIBUE À UNE BONNE GESTION DU PATRIMOINE DES BAILLEURS SOCIAUX

Les accords signés le 18 décembre 2007 et le 20 février 2008 entre l'État et l'Union Sociale pour l'Habitat d'une part, et la Fédération des Sociétés d'Économie Mixte d'autre part, témoignent de l'engagement de tous les acteurs concernés pour atteindre progressivement l'objectif de vente de 40 000 logements HLM par an, aux locataires en place.

Force est de constater que nous en sommes encore bien loin, puisque les enquêtes menées auprès de chaque département font état de 4 639 ventes en 2006 – dont 2 949 aux locataires occupants – et de seulement 4 390 en 2007 – dont 2 477 aux locataires occupants. Environ 50 organismes sur 600 pratiquent cette politique régulièrement.

Le tableau ci-dessous fait ressortir cette situation et montre qu'elle concerne tout aussi bien les offices publics que les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), alors que celles-ci sont en principe considérées comme plus sensibles à la « culture » de la vente HLM. Les deux bailleurs qui pratiquent le plus cette politique sont deux ESH : Batigère et le Logement Français.

NOMBRE ANNUEL DE LOGEMENTS HLM VENDUS A DES PERSONNES PHYSIQUES

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
OPH	1300	1600	1700	1400	1500	1600	1900	2100	2000	2200
ESH	2800	2800	2500	2400	2300	2500	2700	2700	2800	2700
Total	4100	4400	4200	3800	3800	4100	4600	4800	4800	4900

Sources : statistiques d'activité des fédérations des Offices Publics de l'Habitat et des Entreprises Sociales pour l'Habitat.

Sur un parc global estimé à environ 4,2 millions de logements, les ventes représentent 0,1 % du parc locatif social, alors que ce pourcentage est de l'ordre de 1,2 % aux Pays-Bas et de 1,8 % au Royaume-Uni.

Même si en 2008 le chiffre est en augmentation à environ 6 000 logements, les données globales concernant l'évolution des ventes HLM depuis 1998 démontrent leur insuffisance.

Le défi à relever est donc de vendre des appartements, donc du collectif, à des ménages qui seront à la fois solvables et intéressés par cette opération.

A.— LES ENJEUX POUR LES ORGANISMES HLM

Ainsi que le note une récente étude de l'USH sur la vente HLM, « *peu d'organismes sont aujourd'hui actifs en matière de vente et le plus grand nombre d'entre eux ne s'y sont que modestement engagés* ». Le processus de vente d'un logement revêt une évidente complexité. Il impose, dès l'origine et jusqu'à son terme, la prise en compte de considérations financières et humaines souvent contradictoires.

L'USH a recensé un certain nombre d'expériences qui ont été utilisées pour l'étude de ce rapport. Les motivations se révèlent multiples. Citons comme illustration :

- Pour un bailleur, le projet de vente a relevé d'une politique de recentrage d'un patrimoine jusqu'alors géographiquement dispersé et répondant également à une motivation financière et à un souci d'optimisation de la gestion. C'est notamment le cas lorsque l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties cesse, soit 15 ans en général et 25 ans depuis 2006.
- Le projet de vente d'un autre organisme a correspondu à un objectif de stabilisation des équilibres de peuplement et de réponse à des attentes de certains locataires d'accéder à la propriété. L'organisme n'entendait pas pour autant remettre en cause la maîtrise de la gestion de son patrimoine puisque la proportion des ventes ne devait pas être supérieure à 30 % par cage d'escalier.
- Un bailleur a inscrit sa politique de vente dans une perspective de développement, en choisissant d'utiliser les fonds propres dégagés par la vente en faveur de la construction neuve. Les proportions sont de 60 % de ventes sur les marchés « détendus », afin de limiter le risque locatif pour l'organisme, et de 40 % sur les marchés « tendus » pour bénéficier de la hausse des prix de l'immobilier.
- L'USH a signalé qu'un organisme a conduit une expérience de vente liée à un besoin en fonds propres et à un taux de mobilité quasi-nul s'expliquant lui-même par un haut degré d'appropriation par les locataires.
- Un organisme HLM s'était, quant à lui, efforcé de stabiliser et de changer le fonctionnement social d'un quartier difficile en réalisant d'importants travaux avant de procéder à des ventes ; mais le processus ainsi engagé n'a pas abouti en raison des ressources trop faibles des locataires et le site, inclus parmi ceux qui bénéficient du programme national de rénovation urbaine, a finalement été maintenu dans le parc locatif social.

À ce jour, l'expérience la plus probante est menée par le groupe Batigère à Vandœuvre-lès-Nancy.

L'expérience de Vandœuvre-lès-Nancy

Pour mieux mesurer l'intérêt de la démarche, votre rapporteur s'est rendu à Vandœuvre-lès-Nancy, opération à laquelle le Président de la République a tenu à rendre hommage en décembre 2007.

Site Grand Projet de Ville (GPV) depuis 2000, l'opération comprend des démolitions, la réhabilitation de près de 4 000 logements et la cession de 400 logements. La rencontre des principaux acteurs de cette opération – bailleur, élus, locataires, accédants – a permis de mesurer à la fois la réussite sociale et urbaine de cette politique.

L'opération consiste en la cession de 400 logements par immeubles complets. Ces bâtiments comprennent plusieurs entrées et se présentent sous forme de petites barres intégrées à un parc paysagé. Le secteur est relié au centre ville de Nancy. Un petit centre commercial anime le quartier. L'ensemble est assez typique de ce que l'on a construit dans les années 70-80 en province, sans toutefois atteindre la densité de certains ensembles franciliens. Le prix de vente du m² est proche de 1 100 € le m².

Les immeubles sont de qualité et ont été bien entretenus, même s'il reste des travaux à réaliser. Ils sont vendus en l'état. Plusieurs générations se côtoient. Les habitants sont très attachés à leur site. Ils nous ont tous dit qu'être propriétaire est une chance puisque c'est pour eux, et non plus pour le bailleur, qu'ils font l'effort de payer un « loyer-mensualité » chaque mois.

o Le point de vue du bailleur

Pour le bailleur, cette opération a fait partie intégrante de sa politique sociale en recouvrant les principaux domaines de son activité :

- **outil de gestion** de son parc par un recentrage sur les sites à forte demande et un départ des zones peu recherchées à la location. Nous entrons là au cœur du plan stratégique de patrimoine de l'organisme. De plus, les ventes permettent la reconstitution permettant d'investir des fonds propres pour construire, acquérir ou réhabiliter sur d'autres sites ;

- achèvement du **parcours résidentiel** du locataire en lui permettant d'accéder au statut de propriétaire. Les accédants nous ont chacun dit leur souci de se constituer un patrimoine. Leur préoccupation de maintenir les lieux en bon état était palpable ;

- contribution à **l'équilibre des sites** et à leur aménagement. En intégrant des mutations foncières au sein de quartiers monoproducts, le bailleur et la ville recréent les conditions d'une dynamique urbaine qui fait défaut aux quartiers. De plus, les familles ont davantage d'attachement aux quartiers dès lors qu'elles en possèdent une parcelle. Cela contribue à stabiliser l'ensemble des activités économiques, sociales et résidentielles.

○ Les avantages pour les accédants

Pour l'accédant, la clé a été la sécurisation de l'achat proprement dit et l'assurance que l'on a :

- la **garantie de rachat** par laquelle l'organisme vendeur s'engage à racheter le logement à un montant minimum garanti dans l'hypothèse où l'acquéreur voit, dans les quinze ans suivant l'acquisition, ses ressources brutalement modifiées du fait d'une perte d'emploi, d'évolution de sa situation familiale, de mutation professionnelle, voire d'incapacité ou d'invalidité permanente de l'un des membres du ménage ;

- la **garantie de relogement** : pendant quinze ans, cette garantie assure au ménage accédant, en situation de difficulté pour l'un des motifs qui viennent d'être cités, le bénéfice, en cas de vente de son bien, d'une offre de relogement dans un logement locatif HLM ;

- l'**assurance revente** : elle garantit, pendant dix ans, le ménage accédant contre les risques de décote en cas de revente «contrainte» liée à l'un des mêmes motifs ; il s'agit d'une prestation, élaborée par courtier d'assurances, qui lui est proposée par l'organisme HLM sous la forme d'un bulletin de souscription dont la signature est distincte de celle du contrat de vente.

Au travers de ces trois outils, on retrouve ce qui fait le succès du Prêt Social Location Accession (PSLA). Le bailleur a entouré les accédants de différentes protections qui sécurisent son parcours. Celles-ci offrent l'assurance aux ménages modestes que, même s'ils échouent dans leur projet d'accession, il existe un filet de sécurité qui leur permet de se lancer dans leur projet sans compromettre « leur toit ».

○ Les clés de la réussite

Il est également permis de mettre en avant certains facteurs clés de réussite :

- **un choix rigoureux des immeubles** permet de prévenir le risque de propriété dégradée et celui de surendettement parmi les locataires accédants. La prospection des sites à céder et le choix des futurs accédants sont deux des clés de la réussite :

- l'état des immeubles et les travaux réalisés, ainsi que ceux à prévoir dans le temps ;
- les caractéristiques des occupants, en s'attachant à rendre possible la cession de la totalité de l'immeuble concerné, afin d'éviter le mélange souvent préjudiciable, dans ce type de vente, des deux statuts de locataire et de propriétaire ;

- le prix de commercialisation, qui doit permettre de déterminer un taux d'effort et un reste à vivre acceptables ;

– **une information complète** des locataires et de leurs ayants droit, couvrant notamment :

- le sens du projet,
- le financement et les aides possibles,
- le coût de l'acquisition,
- le fonctionnement de la copropriété,
- les charges nouvelles, liées à la propriété ;

– **une étude approfondie du financement** :

- avec le locataire, pour lui-même ;
- avec l'ensemble des partenaires mobilisables sur le projet, de manière à intégrer toutes les aides déterminantes ;

L'expérience de Vandœuvre-lès-Nancy est exemplaire. Elle montre que l'on peut concilier à la fois l'intérêt du locataire accédant et celui de l'organisme bailleur social.

En prenant un peu de recul, elle montre aussi les principaux enjeux qui aujourd'hui favorisent ou bloquent la vente HLM qui reste une procédure plus complexe qu'elle ne devrait.

La valeur patrimoniale

Cette complexité caractérise par exemple le problème fondamental de la fixation du prix de vente. Le service des Domaines exerce certes un rôle important en la matière mais l'organisme vendeur procède à sa propre estimation dans le cadre des premières études de commercialisation. Il doit en particulier être en mesure de contester dans des conditions techniques satisfaisantes un projet d'évaluation du service des Domaines ne correspondant pas à sa propre appréciation.

Or, la fixation du prix de vente doit prendre en compte simultanément l'aspect patrimonial de l'opération –lequel limite les possibilités de sous-évaluation– et la nécessité de ne pas compromettre sa réussite en décourageant les candidats potentiels de l'opération par un prix trop élevé, comme on l'a vu précédemment.

Enfin, dans de nombreux endroits, la seule présence d'organismes HLM fait qu'il n'existe pas de marché immobilier. Le marché n'étant pas « révélé » par des transactions, la valeur des biens immobiliers est très aléatoire.

Les personnels des organismes cédants sont généralement réservés à l'égard d'une opération étrangère au métier de bailleur. Les organismes cédants disposent toutefois d'un moyen d'y faire face en faisant appel à un prestataire extérieur. Pourtant, la vente HLM n'est pas une transaction immobilière classique. Le bailleur reste souvent engagé aussi bien dans l'immeuble que moralement vis-à-vis de son ancien locataire. Tous ces éléments nécessitent de pouvoir faire appel à des compétences extérieures.

La commercialisation du logement

Votre rapporteur a auditionné le représentant d'un prestataire disposant d'une longue expérience en la matière. Le représentant de cette société a fortement insisté sur le fait que ses personnels chargés des ventes percevaient des primes calculées en fonction non pas des ventes réalisées à leur initiative mais de la qualité d'exécution de leur mission, celle-ci pouvant, le cas échéant, consister à décourager des acquéreurs potentiels dont les capacités financières leur paraissaient insuffisantes.

Si le prestataire extérieur doit bien entendu conserver son autonomie dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées par l'organisme HLM, celui-ci doit le considérer comme un véritable partenaire qu'il doit impliquer le plus en amont possible dans la démarche de vente. Il ne saurait également fixer le niveau de sa rémunération en se fiant exclusivement au résultat quantitatif obtenu mais en le proportionnant également à la qualité, à la difficulté et à la nature des tâches incluses dans sa mission.

Il convient enfin d'observer que les organismes HLM soucieux d'adapter leur organisation et les compétences de leur personnel au développement de l'accession sociale à la propriété sont en mesure de bénéficier du soutien du Fonds d'intervention pour le logement locatif social (FILLS) chargé d'apporter un soutien financier pour accompagner ces organismes dans cet effort d'adaptation.

Le candidat à l'accession doit être au centre du processus de vente. Sa solvabilité, mais surtout sa compréhension des droits et devoirs du propriétaire immobilier est fondamentale. Il doit être entouré et conseillé. Plusieurs témoignages nous ont confirmé que la plus grande difficulté était de dissuader un candidat à l'accession de réaliser ce qui est souvent pour lui le « projet de sa vie » car la probabilité de son échec est trop forte.

B.— LES ENJEUX POUR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Si le processus de la vente HLM concerne bien entendu au premier chef les organismes bailleurs et les locataires, l'État et plus encore les collectivités locales ne peuvent s'en désintéresser.

Mixité sociale et diversité de l'habitat

Le maintien, voire le renforcement, de la mixité sociale ont en fait pour outil privilégié le programme local de l'habitat (PLH). Aux termes de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, le PLH définit à un niveau intercommunal les objectifs et les principes d'une politique visant notamment à favoriser la mixité sociale en assurant, entre les communes et entre les quartiers d'une même commune, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

On confond souvent mixité sociale et mixité des statuts d'occupation au point d'opposer trop souvent l'accession, même sociale, au locatif social. C'est oublier que près de la moitié des accédants sont éligibles aux critères d'accès au locatif social et qu'inversement près de la moitié des locataires éligibles au parc public ont pour bailleur un propriétaire privé. Ce débat doit être dépassionné, chacun ayant un rôle important à jouer pour loger nos concitoyens.

En fait, une ville est à l'optimum lorsque chacun peut trouver sa place là où il le souhaite. Une fois ce principe posé, il convient de s'assurer que les locataires et les propriétaires-occupants à revenus modestes trouvent une place dans chacun des quartiers d'une ville. Or, au fil des ans, plus la ville est importante et plus le taux de locataires a remplacé celui des propriétaires occupants. Ce phénomène est accentué par la présence du logement social qui, par définition, n'apporte de solutions qu'à ceux qui souhaitent – ou peuvent – être locataires. Or, l'attachement d'un habitant à sa ville ne se noue pas de la même façon s'il est locataire de son logement ou propriétaire.

Depuis les années 90, les villes ont été désertées et l'accession s'est faite aux alentours, de plus en plus loin, favorisant en cela l'étalement urbain. On a parlé du prix du foncier, de la préférence du pavillon à l'appartement. Or, depuis que le Prêt à Taux Zéro est utilisable pour acheter de l'ancien et y faire des travaux, on a vu beaucoup de primo-accédants venir acheter un appartement en ville, infirmant en cela les conclusions que l'on avait tirées des évolutions des années 90. C'est une bonne nouvelle qui doit encourager les élus à privilégier par tous les moyens le retour des primo-accédants dans les cœurs urbains.

L'accession sociale à la propriété doit donc jouer un rôle moteur dans les Programmes Locaux de l'Habitat.

La vente HLM, outil de la politique locale de l'habitat

Pour cela, la vente HLM est un bon outil car elle permet de mettre en vente des appartements offrant un très bon rapport qualité/prix souvent dans des lieux où seul le locatif est présent. Elle contribue donc à la fois à diversifier l'habitat et à faire apparaître de la valeur foncière et immobilière là où aucune transaction ne se faisait plus. Cela crée les conditions pour que la ville s'auto-régénère.

Cette conception est souvent combattue par ceux qui craignent l'évolution des copropriétés mal entretenues. Cette situation est souvent le fait de propriétaires bailleurs et rarement de propriétaires occupants. On retrouve là encore la question de l'attachement au lieu et de la responsabilité qui en découle. La capacité qu'une ville offre pour la réalisation des parcours résidentiels les plus divers devrait être à la base des PLH.

C'est donc aux élus locaux membres des organes délibératifs des établissements publics intercommunaux chargés d'élaborer puis de réviser ces programmes qu'il incombe de veiller au respect de l'objectif de mixité sociale et de diversité de l'habitat dans la mise en œuvre de la politique du logement. Cette situation traduit une évolution profonde par rapport à celle qui prévalait avant la création des PLH où l'objectif de mixité sociale n'était pas inscrit dans la loi et était ou non pris en compte au niveau de chaque commune. La vente HLM s'inscrit ainsi nécessairement dans un cadre préétabli et dans une politique urbaine globale.

De fait, nous avons vu que l'accès à la propriété est généralement considéré comme un facteur de stabilité sociale parce qu'elle entraîne une plus forte implication des habitants dans la vie de leur cité.

En outre, la diversité des statuts d'occupation dans un quartier « sensible » est un élément de la mixité sociale de nature à favoriser sa « requalification urbaine ». Cette mixité peut être améliorée soit par le développement de l'accession dans ce quartier soit par l'acquisition de logements HLM par des ménages disposant de modestes ressources dans des zones géographiques dites « tendues » dont ils sont exclus en raison du niveau des prix.

L'accession sociale par le biais de la vente HLM dans les quartiers les plus urbanisés est de nature à enrayer le phénomène de « fuite contrainte » des ménages vers la périphérie que l'on constate dans de nombreuses agglomérations.

Depuis maintenant deux ans, l'ANRU a mis en avant la nécessité de promouvoir l'accession à la propriété dans les secteurs en cours de rénovation urbaine. La vente de logements n'est plus bloquée. Auparavant, pour vendre du logement dans les secteurs où il n'y avait que du logement social, il fallait procéder par des démolitions puis par de la reconstruction de logements certes neufs, mais coûteux.

Il est désormais admis que si l'état des logements ne prédispose pas à une évolution vers une copropriété dégradée, des logements peuvent être cédés en respectant les procédures de cession ordinaires. Il est certain que la cession de logements dans les secteurs ANRU contribue à la diversification des statuts des résidents de ces quartiers.

Ainsi, il est indispensable de maintenir l'autorisation préalable à toute cession de logement social par la commune ou par l'autorité responsable de la mise en place du PLH sur lequel s'applique cette vente. Par contre, une fois la

décision prise conjointement par le bailleur et par le maître d'ouvrage du Programme, les obstacles administratifs doivent être les plus faibles possibles de façon à ne pas peser sur le futur acquéreur.

Vers un document stratégique : la convention d'utilité sociale

L'article 63 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités des collectivités locales a institué un nouveau régime de conventionnement avec l'Etat. L'outil de ce nouveau régime est la convention globale de patrimoine conclue en principe pour six ans et qui est appelé à se substituer au système de conventionnement par programme institué en application de la loi du 3 janvier 1977 créant l'aide personnalisée au logement.

Ce système présentait, entre autres caractéristiques, celle de prendre exclusivement en compte des flux de logements neufs ou réhabilités faisant l'objet d'une aide de l'État. Il était donc de nature à entraîner une gestion « stratifiée » et à court terme de leur patrimoine par les organismes HLM.

Dans la convention globale de patrimoine, le législateur a voulu que les négociations avec l'État donnent lieu à une appréciation globale et circonstanciée du patrimoine existant et de l'évolution qu'il convient de lui imprimer à moyen terme. Cette convention comporte en effet :

- un classement des immeubles ou ensembles immobiliers détenus par l'organisme, lequel est établi en fonction du service rendu aux locataires et en concertation avec leurs organisations représentatives ;
- l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, qui doit en particulier comprendre un plan de mise en vente aux locataires et les orientations retenues pour le réinvestissement des fonds provenant de la vente ;
- les engagements pris par l'organisme sur la qualité du service rendu aux locataires ;
- un cahier des charges de gestion sociale de l'organisme, qui récapitule les obligations de l'organisme relatives aux conditions d'occupation et de peuplement des logements ainsi qu'à la détermination des loyers.

Les dispositions prévoyant la présence d'un plan de mise en vente aux locataires sont en cohérence avec celles de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation selon lesquelles la décision d'aliéner est prise par l'organisme propriétaire et le conseil d'administration doit délibérer annuellement sur les orientations de sa politique de vente.

Tout en se voulant incitatif à la vente, ce dispositif est respectueux de l'autonomie des organismes HLM en ce domaine, la politique de vente relevant de la seule décision de chacun d'entre eux à partir d'une étude raisonnée de la demande existante ou latente, les objectifs poursuivis pouvant relever tout à la fois

de la recherche d'une augmentation des fonds propres et du souci d'élargir l'offre des formules d'habitat.

Si l'État est le principal interlocuteur des organismes HLM pour la négociation de ces conventions puisqu'il en est nécessairement signataire, le législateur a toutefois prévu la consultation obligatoire des établissements publics intercommunaux et départements délégataires de l'aide à la pierre sur leurs dispositions qui doivent également tenir compte des programmes locaux de l'habitat.

À l'heure actuelle, la conclusion des conventions globales de patrimoine est laissée à la libre appréciation des organismes HLM. L'article premier du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion leur donne une nouvelle dénomination – « conventions d'utilité sociale » – sans en modifier sensiblement le contenu et en rend surtout obligatoire la conclusion avant le 31 décembre 2010.

SYNTHESE ET PROPOSITIONS

La vente HLM est utile à la gestion du patrimoine des organismes et concourt à la politique locale de l'habitat :

- La vente HLM doit s'intégrer dans un Plan Stratégique de Patrimoine (PSP)
- La sécurisation des acquéreurs doit reposer sur le modèle du PSLA
- La question du prix de vente est sujette à caution dès lors qu'il n'existe pas de marché de l'immobilier là où se trouve le logement vendu.
- Le véritable enjeu est la vente en collectif, notamment dans les secteurs en renouvellement urbain.
- La vente HLM est un métier qui n'est pas dans la culture des bailleurs sociaux, même si ceux-ci ont une bonne et utile expérience du parcours résidentiel de leurs locataires.
- La vente HLM fait partie des outils qui doivent figurer dans un Programme Local de l'Habitat. Elle doit s'intégrer dans une analyse de la dynamique urbaine d'une ville.
- La stratégie de cession devra figurer dans les futures « conventions d'utilité sociale » signées entre tous les partenaires de l'organisme.

II.— LA VENTE HLM : DU SECTEUR ADMINISTRÉ AU SECTEUR LIBRE

Notre pays dispose d'outils nombreux, d'une quantité de logements importante et d'une conscience aiguë des disparités des situations chez nos concitoyens qui sont souvent compensées par l'intervention d'acteurs publics ou mixtes en sus des opérateurs classiques de marché.

Cette chance doit être mise à profit pour dynamiser le taux d'accédants chez les jeunes, taux qui est en fort ralentissement par rapport aux années 70, et améliorer le total de propriétaires dans notre pays qui est plus faible que dans de nombreux pays européens.

La vente HLM devrait être beaucoup plus naturelle dans la politique des organismes qu'elle ne l'est aujourd'hui. Au fond, la question principale qui tourne autour de l'acte de vendre tient au passage, si difficile en France, d'un statut très réglementé, le logement social, au statut libre, de pleine propriété par son occupant.

1. UN PROCESSUS TRÈS ENCADRÉ

La **loi du 10 juillet 1965** a créé la possibilité d'acquisition des logements HLM par leurs occupants. Elle n'a rencontré aucun succès. L'échec fut principalement dû au fait que l'initiative de la vente ne revenait pas aux organismes HLM mais aux occupants dont les demandes d'acquisition devaient être satisfaites sauf motifs reconnus sérieux et légitimes par le préfet.

Ce dispositif fut entièrement refondu par une **loi du 2 novembre 1983** qui a notamment affirmé le principe selon lequel l'initiative de la vente revenait au seul organisme propriétaire. Cette loi imposa simultanément aux candidats à l'acquisition des conditions très strictes et instaura une procédure d'acquisition dont la lourdeur était potentiellement source de litiges.

La **loi du 23 décembre 1986** procéda à l'allègement et à la simplification de cette procédure.

La **loi du 21 juillet 1994** apporta de nouvelles modifications significatives visant en particulier à assouplir le processus de mise en vente, à allonger la liste des bénéficiaires et à étendre le champ d'application de la législation relative à la vente HLM au patrimoine des sociétés d'économie mixte. La même loi a accordé au locataire la possibilité de prendre l'initiative de faire une proposition d'achat à l'organisme HLM. L'éventuelle décision de refus de ce dernier ne peut revêtir un caractère discrétionnaire puisqu'elle doit être motivée. Mais le locataire n'est pas en droit de contraindre l'organisme à procéder à la vente.

Les plus récentes modifications apportées à cette législation découlent de la **loi du 13 juillet 2006** portant engagement national pour le logement. Elles ont

porté pour l'essentiel sur les conditions de fixation du prix de vente ; et sur le fonctionnement de la copropriété issue de la vente de logements. Cette loi a également prévu que, pour l'application de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les logements vendus à partir du 1^{er} juillet 2006 à leurs locataires étaient assimilés pendant une durée de cinq ans aux logements sociaux pris en compte pour le calcul du quota de 20 % instauré par ces dispositions légales.

La même loi du 13 juillet 2006 a par ailleurs créé le statut des Sociétés Civiles Immobilières d'Accession Progressive à la Propriété dont les décrets d'application ne sont toujours pas parus à ce jour, malgré le réel intérêt de l'outil.

A.— LA PROCÉDURE DE MISE EN VENTE

L'initiative

La décision de vendre appartient à l'organisme HLM propriétaire. Elle ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée. Cette décision est transmise au préfet qui consulte la commune d'implantation ainsi que les collectivités publiques qui ont accordé leur garantie aux emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements. À défaut d'opposition motivée du préfet dans un délai de deux mois, la décision est exécutoire.

Le locataire peut demander à acquérir le logement qu'il occupe. Dans les deux mois de cette demande, l'organisme propriétaire doit adresser une réponse motivée. En toute hypothèse, le locataire ne peut contraindre cet organisme à lui vendre le logement.

Le conseil d'administration ou de surveillance de chaque organisme HLM doit délibérer annuellement sur les orientations de sa politique de vente de logements, fixer les objectifs à atteindre en nombre de logements mis en vente et apprécier les résultats obtenus d'années précédentes.

Le comité régional de l'habitat est saisi chaque année d'un rapport du préfet portant sur la vente de logements HLM. Ce rapport analyse si le réinvestissement des fonds provenant de la vente permet le maintien quantitatif et qualitatif de l'offre locative. Il peut émettre à cette occasion des recommandations.

Les conditions de la vente

○ *Les conditions tenant aux logements cessibles*

Peuvent être vendus tous les logements à usage locatif construits ou acquis depuis plus de dix ans par un organisme HLM répondant à des normes minimales d'habitabilité et suffisamment entretenus. Ce dispositif concerne également, avec

quelques aménagements, les ventes de logements acquis par des sociétés d'économie mixte.

En revanche, il n'est applicable ni aux opérations entreprises en vue de l'accession à la propriété ni aux cessions gratuites de terrain imposées par l'autorité compétente.

S'agissant de la condition d'ancienneté de dix ans, ce délai court à compter de la date de déclaration d'achèvement des travaux ou de signature de l'acte d'acquisition. Cette condition est écartée dans deux cas :

- lorsque l'acquéreur est un autre organisme HLM ou une société d'économie mixte ;
- lorsque des circonstances économiques ou sociales particulières le justifient.

○ *Les conditions tenant aux bénéficiaires*

Lorsque le logement est occupé, il ne peut être en principe vendu qu'à son locataire. Sur demande de ce dernier, il peut également être vendu à son conjoint ou, s'ils ne disposent pas de ressources supérieures à celles fixées par l'autorité administrative, à ses ascendants ou descendants sous réserve que ces derniers ne disposent pas des ressources supérieures à celles fixées par l'autorité administrative.

Lorsque le logement est vacant le législateur a établi un ordre de priorité en fonction de la qualité des candidats acquéreurs :

- les acquéreurs prioritaires sont ceux qui sont locataires de logements de l'organisme HLM dans le département ;
- à défaut d'acquéreurs prioritaires, le logement peut être offert :
 - à toute personne physique ou à une collectivité locale
 - à un groupement de collectivités locales
 - à un organisme sans but lucratif qui s'engage à mettre ce logement pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes rencontrant des difficultés particulières pour se loger et qui est agréé à cet effet par l'autorité administrative.

Si l'équilibre économique et social d'un ensemble d'habitations ou d'un quartier connaissant des difficultés le justifie, et après accord du préfet qui consulte la commune d'implantation, le sixième alinéa de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation stipule que l'organisme HLM peut vendre des logements vacants à toute personne physique ou morale.

Il existe enfin trois catégories particulières de bénéficiaires :

- les autres organismes HLM ou les sociétés d'économie mixte auxquels les logements peuvent être vendus sans qu'il soit fait application des conditions légales d'ancienneté et d'habitabilité, les locataires en place continuant à bénéficier des conditions antérieures de location ;
- les établissements publics d'aménagement qui peuvent se porter acquéreurs de logements HLM, dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, en vue de leur démolition préalablement autorisée par le préfet, les baux subsistant jusqu'au départ des locataires en place ;
- les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété.

La décision de vente

Le dossier de vente constitué par l'organisme HLM est transmis au préfet pour une éventuelle opposition et doit notamment comporter la fourchette de prix envisagée, un document précisant l'état d'entretien des logements concernés et, pour les immeubles collectifs, des parties communes, ainsi que, le cas échéant, la nécessité de travaux d'amélioration financés avec l'aide de l'État depuis moins de cinq ans et le montant de cette aide.

Dès réception du dossier, le préfet consulte la ou les communes d'implantation des logements ainsi que les collectivités publiques qui ont accordé leur garantie aux emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements. Le préfet n'est juridiquement pas lié par l'avis de ces collectivités. Il dispose d'un délai de deux mois pour faire opposition et la décision est exécutoire passé ce délai. Cette opposition ne peut être fondée que sur deux motifs :

- le non-respect des normes d'habitabilité et l'insuffisance d'entretien des logements ;
- le risque de réduction excessive du parc de logements locatifs sociaux de la commune ou de l'agglomération concernée.

Il est à noter que les accords conclus entre l'État et, d'une part l'Union sociale pour l'habitat et d'autre part la Fédération des sociétés d'économie mixte, comportent des engagements et des conditions supplémentaires par rapport aux prescriptions légales :

- l'accord explicite des collectivités locales est requis lorsqu'elles ont, dans l'opération, des réservations liées à la garantie des emprunts ou ont contribué à leur financement ;
- dans les communes où un constat de carence aura été pris par le préfet en application de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, il ne peut pas y avoir de

proposition de l'organisme ni d'autorisation de l'État pour la vente de logements sociaux ;

- dans les autres communes qui n'atteignent pas le quota de 20 % prévu par ces dispositions légales, une reconstitution de l'offre locative sera faite avec deux nouveaux logements pour un logement vendu ;
- au niveau des agglomérations, les organismes HLM s'engagent à la reconstitution d'une offre de logements locatifs sociaux en contrepartie des logements vendus à hauteur de un pour un.

L'information des acquéreurs

La priorité reconnue, en cas de vente de logements vacants, aux locataires de logements de l'organisme HLM demeurant dans le département est assurée par une obligation d'information de ces locataires. L'organisme cédant doit informer ces derniers par une publicité qui mentionne la consistance du bien et le prix proposé. Pour un immeuble collectif, cette publicité comporte un affichage au siège social de l'organisme et aux emplacements habituellement utilisés pour l'information des locataires et une insertion dans deux journaux locaux diffusés dans le département. Pour une maison individuelle, elle se traduit par l'apposition, sur cette maison ou à proximité immédiate, d'un écriteau visible de la voie publique.

Préalablement à la vente l'organisme HLM indique par écrit à l'acquéreur personne physique :

- le montant des charges locatives et, le cas échéant, de copropriété des dernières années ;
- un document précisant que l'acquéreur sera redevable, chaque année, de la taxe foncière sur les propriétés bâties à compter de la première année suivant celle où a eu lieu le transfert de propriété ;
- le règlement de copropriété et l'état descriptif de division lorsque le logement est situé en copropriété ainsi que, comme on l'a précédemment rappelé, une liste des travaux d'amélioration des parties communes et des éléments d'équipement qu'il serait souhaitable d'entreprendre.

Par ailleurs, la loi du 13 juillet 2006 précitée a ouvert aux maires qui le souhaitent la possibilité de s'impliquer dans le processus d'information de leurs administrés relatif à l'accession sociale à la propriété en instituant un guichet unique qui met à la disposition du public, à la mairie, un dossier présentant l'ensemble des dispositifs de soutien à cette accession.

On peut comprendre la volonté du législateur de limiter l'effet d'aubaine envers ce qui peut être considéré comme le dessaisissement d'un bien public. La question est de savoir si ce postulat est toujours d'actualité. Comme on peut le

constater, la vente HLM n'est pas conçue comme une étape normale de gestion de son patrimoine par le bailleur social. Cet acte est corseté par toute une série d'obligations qui étaient peut-être nécessaires jadis.

Aujourd'hui, il existe deux documents, signés par l'ensemble des partenaires de l'organisme. Le Programme Local de l'Habitat, mis en œuvre généralement par un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) ou un département, est la référence en matière de politique de l'habitat. Toute vente doit être autorisée en fonction de ce qui y est défini. À ce titre, l'autorisation devrait être demandée non pas au Préfet mais au Président de la collectivité. Ensuite, la convention d'utilité sociale, parce qu'elle lie à la fois les intérêts des locataires et la stratégie patrimoniale de l'organisme, doit inclure une politique et un plan de cessions permettant simultanément d'assurer le suivi du parcours résidentiel des locataires et de définir un programme de ventes qui ne sera pas sans influence sur sa capacité à autofinancer son développement. Si l'organisme bailleur s'appuie sur ces deux documents, l'environnement réglementaire de la vente HLM devrait être assoupli.

B.— LA VENTE DU LOGEMENT

Le prix de vente

Le prix de vente est fixé par l'organisme bailleur qui doit préalablement consulter le service des Domaines à qui il incombe de fournir, dans un délai d'un mois, son estimation fondée sur la base du prix d'un logement comparable libre d'occupation.

Il ne peut être inférieur à cette estimation s'il s'agit d'une vente consentie à une collectivité locale, à un groupement de collectivités locales ou à un organisme sans but lucratif.

En revanche, s'il s'agit d'une cession consentie à une personne physique, l'organisme vendeur peut fixer le prix à un montant inférieur ou supérieur de 35 % au maximum à l'estimation du service des Domaines. Il doit solliciter l'avis préalable du maire sur le prix, lequel est réputé favorable à l'expiration d'un délai de deux mois.

Lorsque le locataire acquiert le logement qu'il occupe, les suppléments de loyer payés au cours des cinq années qui précèdent l'acte authentique s'imputent sur le prix de vente. La déduction partielle ou totale des loyers est en revanche exclue.

Le conseil général peut exonérer de tout ou partie des droits d'enregistrement en principe dus en cas de vente d'immeubles la cession des logements HLM à leurs occupants. À l'heure actuelle, 64 conseils généraux ont fait usage de cette possibilité.

Les conséquences pour l'organisme cédant

○ *Le produit des ventes*

En cas de cession d'un élément de son patrimoine immobilier à l'un de ses locataires, l'organisme vendeur peut continuer à rembourser des prêts comportant une aide de l'État selon l'échéancier initialement prévu sous réserve que leur remboursement demeure garanti dans les conditions qui avaient permis l'obtention du prêt. Si le logement cédé a fait l'objet de travaux d'amélioration financés avec l'aide de l'État depuis moins de cinq ans, il est tenu de rembourser cette aide.

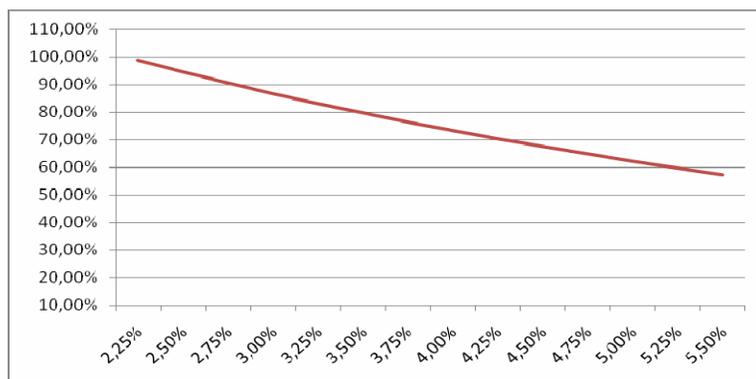
Le surplus des sommes perçues est affecté en priorité :

- au financement des programmes nouveaux de construction ;
- à des travaux visant à améliorer de façon substantielle un ensemble déterminé d'habitations ;
- à des acquisitions de logements en vue d'un usage locatif.

Aujourd'hui ce n'est pas le cas. Le produit de la vente – en moyenne 84 000 € dont il faut retrancher les différents remboursements (évalués au total à 55 000 €), soit un solde de 29 000 € – est affecté en priorité à la réhabilitation du parc du vendeur.

Ce montant est à mettre en rapport avec les besoins en fonds propres des organismes pour assurer la construction neuve. Or, un autofinancement de 29 000 € permet de financer deux logements en zone B.

MONTANT DE FINANCEMENT D'UNE OPÉRATION EN « PLUS » ASSURÉE PAR L'EMPRUNT EN FONCTION DES TAUX D'INTÉRÊT



Ce tableau montre que, par exemple, à 3 %, l'emprunt couvre 87 % des financements. Les besoins en fonds propres ou en subvention sont de 13 %.

Si on rapporte cette ressource à l'échelle des 40 000 logements, cela représenterait une ressource annuelle d'environ 1,2 milliard d'euros aux organismes pour leur politique patrimoniale. L'enjeu est donc important.

À la différence des autres organismes immobiliers, les bailleurs sociaux doivent amortir leurs emprunts uniquement par les loyers alors qu'ils pratiquent les plus bas du marché. Cette contradiction arithmétique se résout par d'importants besoins de fonds propres ou des subventions publiques qui viennent en sus des réductions de taux, de taxes foncières ou encore de l'APL.

Des ventes régulières, notamment aux locataires qui de toute façon resteront « à vie » dans le logement, permettent un renouvellement du parc dans de bonnes conditions financières, ce qui est bon pour l'effort de construction demandé aux bailleurs sociaux.

Lors de la conclusion de ses récents accords avec l'Union sociale pour l'habitat et la Fédération des sociétés d'économie mixte, l'État s'est engagé à ne pas opérer de prélèvements sur le produit des ventes et à permettre l'absence de pénalités en cas de remboursement anticipé du capital restant dû à la Caisse des dépôts et consignations.

○ *La gestion des copropriétés*

Comme on l'a précédemment rappelé et comme nous y reviendrons, les fonctions de syndic de la copropriété sont assurées par l'organisme vendeur tant qu'il demeure propriétaire d'un logement sauf s'il y renonce.

Toutefois les copropriétaires peuvent désigner un autre syndic en assemblée générale s'ils détiennent au moins 60 % des voix du syndicat.

Ils sont corrélativement en droit de désigner l'organisme cédant en qualité de syndic même si ce dernier n'est plus propriétaire d'un seul logement dans l'immeuble, ce qui constitue une exception importante à la législation relative au statut de la copropriété d'immeubles bâtis.

Une autre dérogation à cette législation porte sur la proportionnalité des voix par rapport à la quote-part des parties communes. La règle selon laquelle le nombre de voix du propriétaire qui possède plus de la moitié de cette quote-part est réduit à la somme des voix des autres copropriétaires n'est pas applicable lorsque le propriétaire est un organisme HLM.

Cette mesure a été demandée par les organismes HLM qui ne voulaient pas se trouver en position de minoritaires dans des ensembles qu'ils seraient en train de vendre.

Plusieurs témoignages nous ont indiqué que les futurs accédants ne veulent pas se retrouver dans une copropriété où se trouvent des locataires HLM. Le « mitage » est craint autant par les futurs accédants que par les organismes eux-mêmes.

Les bailleurs sont soumis à une obligation de moyens, ce qui n'est pas le cas des propriétaires occupants. Aussi, ils redoutent d'être mis devant le fait accompli d'avoir à supporter une carence des autres propriétaires.

Les bailleurs HLM veulent pouvoir « tenir » la copropriété, quitte à en déléguer la gestion à un syndic professionnel. Cette solution a été retenue par le législateur qui a donc accordé une dérogation en ce sens.

Les conséquences de la vente pour l'acquéreur

Ce dernier détient en principe la propriété pleine et entière de son logement et peut donc l'occuper, le louer ou le vendre sans restriction. Mais ce principe ne s'applique pleinement qu'à l'expiration d'un délai de **cinq ans** suivant l'acquisition.

Pendant ce délai l'acquéreur doit informer l'organisme HLM de son intention de vendre. Celui-ci dispose alors d'un droit de préemption sur le logement.

En outre, une clause anti-spéculative est prévue en cas de cession effectuée au cours du même délai :

- si le prix de revente est supérieur à l'estimation actualisée du service des Domaines, le vendeur doit rembourser la différence entre l'estimation initiale du service des Domaines et le prix d'acquisition ;
- si la revente est effectuée à un prix supérieur au prix d'acquisition mais inférieur à l'estimation actualisée, le vendeur doit verser à l'organisme HLM une somme représentant la différence entre le prix de revente et le prix d'acquisition.

Lors de son examen en première lecture du projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, le Sénat a adopté un amendement substituant à ce dispositif complexe et difficilement applicable par les notaires un nouveau dispositif : l'acquéreur d'un logement HLM ayant fait l'objet d'une décote qui revendrait ce dernier dans les cinq ans suivant l'acquisition serait tenu de verser à l'organisme concerné une somme égale à la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition dans la limite du montant de la décote.

Enfin, pendant la même durée de cinq ans, l'acquéreur ne peut mettre son logement en location qu'en respectant un plafond de loyer équivalent au dernier loyer qu'il acquittait pour ce logement avant son acquisition. Ce plafond est révisé annuellement en fonction de l'évolution de l'indice des prix publié par l'INSEE.

Il reste la question des accédants en secteur ANRU. Comme nous l'avons vu, cette question est particulière puisqu'il ne s'agit pas seulement d'une vente aux occupants au sens traditionnel mais d'un changement de statut d'occupation qui rentre dans la stratégie de renouvellement urbain du site.

Actuellement, la question est bien traitée du point de vue de l'accession dans le neuf. Par contre, la vente HLM représente un gisement important de mixité qu'il faut exploiter.

À ce titre, le statut du logement que l'on va céder est importante. La réhabilitation est aujourd'hui faite au bénéfice des locataires. Elle est subventionnée à ce titre. Si les travaux sont faits avant la cession, les subventions doivent être remboursées à l'ANRU. Si elles le sont après, l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) peut être difficilement appelée puisque le patrimoine vendu est censé l'être en bon état, c'est-à-dire ni indigne, ni insalubre. Or, il n'est pas envisagé que l'ANRU finance des travaux dans ce cadre.

Les locataires sont avantagés par rapport aux propriétaires alors que la volonté partagée est de diversifier les statuts d'occupation et de faire émerger des propriétaires dans ces quartiers où domine le locatif social. Il en va de même pour les opérations de résidentialisation qui, si elles ne sont pas financées, pénaliseront les futurs accédants tandis que les voisins locataires, eux, bénéficieront des travaux.

Il semblerait juste qu'en échange d'une clause de fidélité à son achat, le nouveau propriétaire puisse bénéficier de concours au même titre que l'organisme bailleur. Ainsi, en secteur ANRU, la subvention pour travaux prévus serait effectivement versée et acquise à raison de 1/5^{ème} par an. Ainsi, le propriétaire n'aurait rien à reverser s'il ne revend pas son logement avant cinq ans.

Cette question est importante dans la mesure où l'accession en secteur ANRU doit être un déclencheur d'amélioration du statut social des anciens résidents. La vente HLM peut y concourir avec efficacité, mais cela ne doit en aucun cas se traduire par un déclassement du patrimoine cédé par rapport à ce qui est engagé sur le locatif.

SYNTHESE ET PROPOSITIONS

La vente HLM est très encadrée dans notre pays. Chaque étape est codifiée, de la mise en vente à la revente par l'acquéreur. Cette accumulation de réglementations peut se trouver en contradiction avec la nécessité, consentie, de modifier localement la structure d'un parc d'habitat et donc d'utiliser la vente HLM à cette fin. C'est notamment le cas dans les opérations de renouvellement urbain où les procédures de déconventionnement devraient être identiques à celles pratiquées par exemple pour les démolitions.

- L'autorisation de vente devrait être donnée par l'échelon qui a autorité pour la mise en œuvre de la politique de l'habitat soit ou bien l'État, ou bien le Département ou bien l'EPCI.
- Une politique régulière de vente de patrimoine permettrait de consolider la capacité d'investissement des organismes HLM.
- La priorité donnée au locataire en place est une règle générale qui est adaptée à la plupart des objectifs recherchés. Toutefois, les situations de renouvellement urbain devraient faire exception.
- Le programme de travaux et de résidentialisation doit pouvoir bénéficier aux accédants par la vente HLM. La question du financement des travaux devrait être éclaircie.
- Les clauses anti-spéculatives sont utiles pour éviter les effets d'aubaine. Toutefois, dans les situations de renouvellement urbain, l'apparition d'une plus-value immobilière est la preuve d'une création de valeur et donc d'une réussite de l'opération. L'apparition d'un marché immobilier dans ces quartiers, généralement « mono-produits », est un signe de renaissance de la « ville ».

2. DE NOMBREUX FREINS SUBSISTENT ENCORE

A.— LES RÉTICENCES DES BAILLEURS

L'insuffisance persistante du parc locatif social face à une demande toujours très forte est l'une des objections les plus fréquemment formulées à l'encontre de l'amputation de ce parc par la cession de logements HLM à leurs occupants.

Les freins conjoncturels

Il est vrai que la demande insatisfaite de logements sociaux se situe à un niveau élevé puisqu'on évalue actuellement à environ 1,2 million l'effectif des demandeurs soit un besoin de 26 % de logements sociaux en plus du parc actuel.

Plusieurs considérations peuvent néanmoins être avancées à l'encontre de cette objection.

En premier lieu, l'effort de réhabilitation du parc locatif social s'est accompagné d'une progression significative des mises en chantier.

C'est ainsi que les Offices publics de l'habitat font état d'une augmentation de + 14 % entre 2006 et 2007 qui succède à des hausses de + 13 % en 2005 et de + 26 % en 2006. L'engagement maintenu des Offices dans le plan de cohésion sociale et dans le plan national de rénovation urbaine se traduit par une augmentation de + 62 % par rapport au niveau moyen des années 2001 à 2004 (29 000 logements contre 17 800).

Les statistiques publiées par les Entreprises sociales pour l'habitat font également ressortir une activité de production soutenue en 2007. Avec une augmentation de +15 % des mises en chantier, la production a atteint 40 000 logements l'an dernier. Cette augmentation confirme l'évolution enregistrée en 2006, année au cours de laquelle le nombre des mises en chantier s'était accru de 17 %.

En second lieu, les difficultés d'accès aux logements locatifs sociaux ne résultent pas seulement d'une insuffisance quantitative de l'offre, notamment pour les personnes dont les ressources sont les plus modestes.

S'agissant des conditions de ressources, les plafonds actuels permettent à 70 % de la population d'y accéder contre 60 % en 1998. Cette augmentation importante est due en particulier aux effets mécaniques de l'harmonisation au plus haut niveau, à partir du 1^{er} janvier 2005, des différents taux horaires du SMIC qui coexistaient depuis 2000 en raison de l'abaissement à 35 heures de la durée légale hebdomadaire du travail. C'est donc à juste titre que le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit d'abaisser de

10,3 % les plafonds actuels et d'indexer leur évolution sur celle de l'indice de référence des loyers et non plus du SMIC.

Il sera toutefois important que les critères d'accès à des prêts bonifiés ne soient pas durcis car sinon nous recréerons un fossé entre les ménages qui ont facilement accès au marché de l'immobilier et ceux qui ne peuvent y avoir accès que par un système de production HLM ou par la vente HLM elle-même.

Le taux moyen de mobilité, quant à lui, se maintient au niveau de 9,5 % atteint depuis 2005 alors qu'il était de 12,1 % en 1999 et qu'il est actuellement de l'ordre de 30 % dans le parc locatif privé. Ce taux moyen global, faible, recouvre en outre des pourcentages sensiblement inférieurs, y compris dans une zone « tendue » telle que la région d'Île-de-France où il n'atteint que 6,4 %.

Enfin, pour certains organismes en milieu rural, sur des zones extrêmement peu demandées, la vente HLM est le moyen de récupérer des capacités financières pour investir sur des zones où la demande de logements sociaux est plus pressante. On retrouve dans cet exemple tout l'intérêt pour les organismes de piloter cette politique au travers d'un plan stratégique de patrimoine.

Un organisme HLM a engagé un processus de vente de petits immeubles collectifs en zone rurale où le marché était « détendu », à titre de mesure préventive d'une éventuelle vacance locative. Les résidences concernées étaient majoritairement occupées par une population âgée de plus de 50 ans et se situaient dans un quartier bénéficiant d'un climat social favorable.

C'est donc également à juste titre que le même projet de loi prévoit le renforcement des dispositifs favorisant la mobilité des locataires du parc locatif social en situation de sous-occupation ou dont les revenus sont au moins deux fois supérieurs aux plafonds de ressources pour l'attribution des logements sociaux.

Les freins structurels

Cette réticence s'explique en partie par des raisons historiques. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale les organismes HLM ont dû faire face de manière presque continue à des situations d'urgence (la reconstruction, la crise du logement des années 50, l'accueil des rapatriés d'Algérie puis des populations immigrées, les crises des « quartiers sensibles » à partir de la fin des années 80 et, aujourd'hui, la mise en œuvre du droit opposable au logement), lesquelles les ont conduits à écarter la question du statut juridique de leurs occupants du champ de leurs préoccupations.

Mais le faible engagement de nombreux organismes HLM (qui concerne 80 % d'entre eux selon de récentes estimations de l'Union sociale pour l'habitat) en faveur du développement de l'accession sociale à la propriété s'explique également par diverses préoccupations, comme nous l'avons déjà écrit :

- celle de devoir gérer le patrimoine le plus difficile puisque la réussite du processus de vente aurait conduit à la cession de la meilleure partie de ce dernier ;
- celle de ne pas être en mesure de faire face aux problèmes techniques posés par la mise en place d'une copropriété pour lesquels ils estiment ne pas disposer des compétences spécifiques nécessaires.

Sur un plan plus qualitatif, on observe qu'environ la moitié des ventes HLM porte sur des maisons individuelles qui ne représentaient que 14 % en moyenne de l'ensemble du parc locatif social au 1^{er} janvier 2007.

Ce point technique peut paraître anodin alors qu'il constitue l'un des freins majeurs à la vente HLM. 86 % du parc est constitué d'appartements. Cette absence de diversification génère deux obstacles à la vente HLM :

- les primo-accédants, notamment les familles, demandent plus facilement des maisons que des appartements car par définition elles sont évolutives ;
- les bailleurs sociaux craignent que la cession d'appartements n'engendre des copropriétés qui se dégraderont d'autant plus rapidement que leurs occupants n'auront pas les moyens de les entretenir.

Ces deux raisons ont toujours rendu les organismes sceptiques quant à l'utilité économique et sociale de vendre une partie de leur patrimoine.

Votre rapporteur ne considère cependant pas que ces préoccupations, légitimes en première analyse, soient de nature à justifier les blocages trop souvent constatés. Les ventes de logements, en particulier dans l'habitat collectif, représentent certes un défi pour le mouvement HLM, mais nous en avons également mesuré les enjeux positifs au travers des politiques de vente déjà engagées, dont le bilan a été analysé par l'USH et repris, en partie, dans ce rapport.

La vente reste un outil stratégique pour les organismes sociaux et les politiques de l'habitat.

B.— SÉCURISER LE FINANCEMENT DE L'ACQUISITION

Le futur accédant doit assumer son rôle de copropriétaire

En application de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, une copropriété se constitue dès qu'un lot est cédé par un organisme HLM.

Dans la copropriété « de droit commun », le syndic est élu et révoqué par l'assemblée générale et son mandat ne peut excéder trois ans tout en étant renouvelable.

Dans les copropriétés issues de la vente HLM, le législateur a prévu que, sauf s'il y renonce, l'organisme vendeur assure les fonctions de syndic tant qu'il y demeure propriétaire d'un logement. Cette disposition spécifique vise à favoriser la réussite des parcours résidentiels vers l'accession à la propriété de ménages disposant par définition de ressources modestes, laquelle peut notamment être conditionnée par une attention particulière, dans la durée, de l'organisme vendeur sur la nouvelle copropriété.

Toutefois, cet organisme peut renoncer à assurer les fonctions de syndic et il semble que ce soit d'ailleurs le cas de la majorité des organismes HLM selon les informations obtenues auprès du service compétent de l'Union Sociale pour l'Habitat qui n'est toutefois pas en mesure de fournir des données chiffrées sur la fréquence de telles situations

Cette réticence est liée pour partie aux hésitations des organismes concernés à s'engager dans un nouveau « métier » bien différent de celui de bailleur et qui nécessite la mise en place d'une organisation spécifique dont la création peut avoir des conséquences importantes en termes de ressources humaines.

Mais il est également à souligner que l'activité de syndic n'est rentable qu'à partir d'un minimum de lots gérés, évalué à environ 2 000 par l'Union Sociale pour l'Habitat. Or, ce minimum est rarement atteint dans les copropriétés issues de la vente HLM.

Qu'il soit ou non syndic, l'organisme cédant doit s'impliquer fortement dans la création de la nouvelle copropriété.

Cette implication est tout d'abord liée à la connaissance qu'il est seul à détenir, de l'état exact du patrimoine cédé. Tout en lui interdisant, comme on l'a précédemment rappelé, de vendre des logements et des immeubles insuffisamment entretenus, la loi lui fait obligation d'indiquer par écrit à l'acquéreur la récapitulation des travaux réalisés les cinq dernières années sur les parties communes et, en tant que de besoin, une liste des travaux d'amélioration de ces parties et des éléments d'équipement communs qu'il serait souhaitable d'entreprendre.

Cette double obligation prend notamment en compte le risque de dégradation des copropriétés issues de la vente HLM en raison des problèmes financiers rencontrés par les accédants pour faire face simultanément au remboursement des emprunts contractés pour l'acquisition et aux frais d'entretien et de rénovation des parties communes de l'immeuble.

La prévention de ce risque figure parmi les préoccupations actuelles des pouvoirs publics qui ont introduit dans le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, adopté en première lecture par le Sénat à la fin du mois d'octobre, une disposition visant à rendre la législation en vigueur plus efficace en ce domaine.

Dans sa rédaction initiale, cette disposition prévoit que les travaux d'amélioration des parties communes éventuellement envisagées lors de la cession de logements HLM devront faire l'objet de provisions spéciales à la charge des copropriétaires dès lors qu'ils seront votés en assemblée générale. Il s'agit, selon le Gouvernement, de lisser la charge financière que doivent assumer les copropriétaires et de maintenir la qualité du bâti de l'immeuble dans le temps en incitant le syndicat des copropriétaires à procéder aux travaux essentiels à la bonne conservation de l'immeuble.

Lors de l'examen du projet de loi en première lecture, le Sénat a modifié ce dispositif sur trois points :

- il a renforcé l'obligation d'information des acquéreurs par l'organisme cédant en précisant qu'elle ne se limite pas à la liste des travaux d'amélioration des parties communes souhaitables mais doit également comprendre le chiffrage de leur montant et la quote-part imputable à l'organisme ;
- il a par ailleurs prévu que le syndic fasse une présentation annuelle de la liste de ces travaux devant le syndicat des copropriétaires ;
- il a enfin spécifié que, dans le cas où des travaux d'amélioration seraient votés par l'assemblée générale, les organismes HLM ne seraient pas tenus de constituer des provisions selon les modalités de droit commun applicables aux autres copropriétaires mais pourraient respecter cette obligation dans le cadre des procédures comptables qui leur sont propres.

Au-delà de ce dispositif législatif, votre rapporteur considère que le risque de dégradation des copropriétés issues de la vente HLM ne pourra pas être contenu sans implication directe des organismes cédants, syndics ou non, dans le financement des travaux d'amélioration consécutifs à la vente.

Les organismes HLM pratiquent une provision pour grosses réparations qui est en général de l'ordre de 0,6 % du coût de construction du logement. Il pourrait être envisagé d'intégrer au moins une partie de cette provision dans le compte de la copropriété. Le coût global pour l'acquéreur se rapprocherait plus nettement du « vrai prix » et éviterait à ce dernier d'être confronté à des frais inattendus dans la période consécutive à l'achat, financièrement délicate.

Un dispositif plus favorable aux acquéreurs reposerait sur le principe selon lequel le montant des loyers qu'ils ont acquittés en tant que locataires entre la date de signature du contrat de bail et celle de l'acquisition représenterait un capital

dont une fraction serait à terme disponible pour financer les travaux consécutifs à l'acquisition. Un tel dispositif pourrait s'inspirer de l'une des propositions de la Commission pour la relance de la croissance française tendant à permettre aux locataires de logements HLM de capitaliser 25 % des loyers versés pendant 10 ans au moment de l'achat de leur logement.

Comment assurer un financement adéquat ?

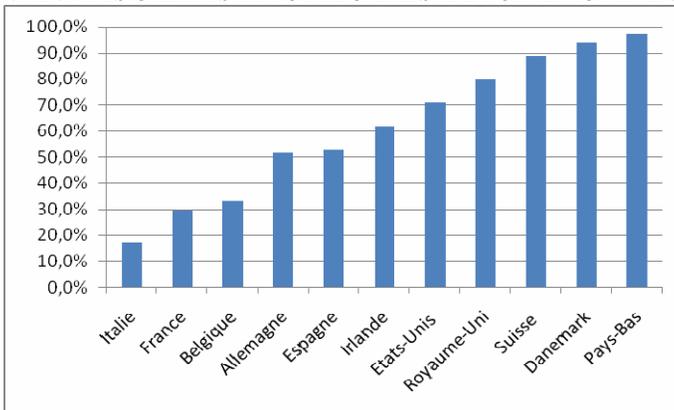
La crise des « subprimes » a montré que si on peut aller sans doute très loin dans l'accession à la propriété, cela ne pouvait pas se faire dans n'importe quelles conditions. Aujourd'hui, nous devons veiller à conserver une sécurité de « toit » aux emprunteurs supposés fragiles tandis que les prêteurs ne doivent pas durcir leurs conditions d'accès au crédit immobilier alors même que les taux d'intérêt baissent.

○ Sécourir les locataires HLM désireux d'acheter

Même si elle est facile à faire, la comparaison entre ce qui s'est passé dans les pays anglo-saxons sur les crédits immobiliers destinés aux ménages modestes et l'accession sociale à la propriété en France n'est pas valable. Tout d'abord, nous avons vu qu'il existe des mécanismes spécifiques pour les ménages supposés à risque qui sécurisent leur fonction d'emprunteur. Ensuite, les prêteurs français ont toujours cherché à garantir l'emprunt non pas sur le bien mais sur la caution apportée à l'emprunteur. Ainsi, ce n'est pas la propriété qui est protégée mais le propriétaire.

Le système de la caution se substitue généralement à l'hypothèque. La France est ainsi l'un des pays développés où le taux des crédits hypothécaires par rapport au PIB est le plus faible. Ainsi ces crédits sont peu soumis aux aléas de la valeur de l'immobilier.

MONTANT DES CRÉDITS HYPOTHÉCAIRES RAPPORTÉ AU PIB EN 2005



Source : Fédération hypothécaire européenne.

Comme le relèvent MM. Claude Taffin, directeur des études financières à l'Union sociale pour l'habitat, et Bernard Vorms, directeur général de l'ANIL, dans leur rapport publié en avril 2007 sous le titre « Elargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques », « *les prêteurs apprécient partout la stabilité chez leurs clients, mais en France plus qu'ailleurs. Ici les prêts sont accordés sans expertise du gage et tous les prêteurs exigent qu'ils soient assortis d'une assurance décès-invalidité (...). Les prêteurs français exigent des emprunteurs stabilisés en terme d'emploi et protégés des conséquences des accidents de la vie* ».

Le même rapport souligne que cette attitude très générale des établissements de crédit a pour conséquence d'exclure de l'accès au crédit au logement une population très hétérogène qui se compose principalement de deux catégories de personnes, les emprunteurs atypiques :

- celles dont les revenus ne sont pas nécessairement insuffisants mais sont soit irréguliers (indépendants, professions libérales), soit précaires (travail temporaire ou intérimaire, contrats à durée déterminée, contrats aidés, stages et apprentissage) ; dans le premier cas, c'est le revenu lui-même qui est imprévisible, dans le second, c'est son caractère durable ;
- les personnes dont l'âge élevé ou l'état de santé rend impossible la souscription d'une assurance décès-invalidité.

Malgré un contexte peu favorable, l'évolution de l'offre de crédit au logement vers une meilleure prise en compte des situations atypiques paraît s'imposer notamment au bénéfice des emprunteurs occupant un logement du parc locatif social.

En premier lieu, en effet, la France est le pays européen où l'on compte le plus grand nombre de salariés sous contrat précaire à l'exception de l'Espagne, cette situation étant due à un effectif particulièrement élevé au sein de la population âgée de moins de 30 ans. Or, en dépit d'un vieillissement observé depuis une dizaine d'années, le « locataire social » reste plus jeune (49,8 ans en 2005) que la personne de référence de l'ensemble des résidences principales (53,3 ans).

Plus du tiers (36,5 %) des salariés intérimaires et 28,8 % des salariés sous contrat à durée déterminée sont locataires du parc locatif social.

Dès lors que l'on considère l'accession à la propriété d'un maximum de personnes comme un objectif souhaitable au regard notamment de l'intégration et de la stabilité sociales des intéressés, cet objectif revêtant une importance toute particulière pour les locataires du parc HLM, les pouvoirs publics ne sauraient rester indifférents à tout obstacle à cette accession qui, comme celui résultant du statut professionnel, est sans lien direct avec le niveau de ressources.

En second lieu, un vieillissement de la moyenne d'âge des locataires du parc HLM est constaté depuis environ dix ans, leur âge moyen étant passé de 48,5

ans en 1999 à 49,8 ans en 2005. Cette augmentation de 1,3 an a été plus importante que celle de l'âge moyen de l'ensemble de la population au cours de la même période. Les locataires du parc social avaient en 2005 un âge moyen supérieur de cinq ans à celui des locataires du parc privé.

La population du parc locatif social présente donc deux caractéristiques démographiques – un âge moyen restant peu élevé et un vieillissement récent – qui « prédisposent » une proportion relativement importante de ses composantes à relever de l'une des deux catégories des emprunteurs qui rencontrent des difficultés particulières d'accès au crédit au logement.

○ *Assurer la garantie des prêteurs*

Malgré les obstacles auxquels se heurte ainsi l'évaluation précise du phénomène, l'enquête nationale sur le logement réalisée par l'INSEE en 2002 met en évidence une différence de traitement des demandes de prêts selon qu'elles sont présentées par des salariés sous contrat de travail à durée indéterminée ou des salariés sous contrat de travail à durée déterminée ou d'intérim. Cette enquête fait notamment ressortir que parmi les personnes sollicitant un emprunt, la proportion de celles à qui a été opposé un refus ou proposé un prêt inférieur à leur demande atteint près de 14 % pour les ménages qui ne comptent qu'un seul salarié sous contrat à durée déterminée alors qu'elle n'est que de 6,4 % lorsque ce dernier est titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée.

De nombreux motifs expliquent la prudence particulièrement forte des établissements de crédit vis-à-vis des emprunteurs atypiques :

- l'insécurité juridique résultant pour les prêteurs de la jurisprudence de la Cour de cassation, selon laquelle ils sont jugés fautifs lorsqu'ils ont consenti à un emprunteur un prêt disproportionné au regard de ses capacités de remboursement présentes et à venir. La Cour de cassation évoque à cet égard la nécessité d'accorder un crédit en relation avec les revenus visibles et prévisibles de l'emprunteur. Cette jurisprudence paraît justifier que les prêteurs ne puissent se satisfaire d'une déclaration, même formelle, des emprunteurs selon lesquelles ils certifient disposer des revenus nécessaires au remboursement de leur emprunt ;
- l'obligation faite aux emprunteurs de souscrire un contrat d'assurance décès-invalidité interdit notamment tout prêt dont le remboursement se prolongerait au-delà des 85 ans de l'emprunteur ;
- le fait que, selon MM. Taffin et Vorms, le Fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS), créé en 1993 pour que la solidarité nationale puisse apporter une réponse favorable à des projets qu'une approche strictement économique conduirait à écarter, n'ait pas apporté la preuve de sa capacité à modifier en profondeur les critères traditionnels d'acceptation des prêteurs.

Cette situation a été observée, y compris au cours de la phase de facilité d'accès au crédit qui caractérise la période récente. Pourtant, ni les conventions signées entre les établissements de crédit et la société de gestion du FGAS, ni les recommandations adoptées par le Conseil d'administration de cette dernière ne formulent d'exigence quant à la situation professionnelle des emprunteurs ou à la souscription d'une assurance décès-invalidité.

Il apparaît que le problème auquel s'était heurtée la société de gestion du FGAS, est lié à la règle dite de « l'égalité de traitement » selon laquelle les prêts garantis sont instruits de la même façon que les prêts libres. L'application restrictive de cette règle a pour effet d'écarter de nombreux emprunteurs « atypiques » du bénéfice de prêts garantis puisque les prêts libres étaient accordés en quasi-totalité à des emprunteurs qui occupent un emploi réputé stable et que tous sont assortis d'une assurance décès-invalidité.

L'apport de la garantie collective peut être décisif sur un certain nombre de dossiers. Toutefois, elle doit être préalable à l'octroi du prêt, sinon, sa portée sera limitée aussi longtemps que la majorité des établissements de crédit continueront de juger qu'un projet ne doit pas être entrepris si son issue favorable n'est pas quasi certaine.

Le rapport de MM. Taffin et Vorms souligne que, pour le reste, la mise au point des contrats relevant de cette nouvelle formule relèverait de la négociation entre établissements de crédit et organismes de caution.

Il cite l'exemple de deux sociétés de caution étudiant avec des établissements de crédit partenaires une intervention en garantie totale sur des dossiers d'emprunteurs âgés non assurés sous réserve que trois conditions soient remplies :

- hypothèque ou privilège de prêteur de deniers, total ou partiel, pris par l'établissement prêteur ;
- subrogation notariée pour substituer la caution dans les droits hypothécaires de l'établissement prêteur ;
- apport minimum de 30 % hors frais.

Nous devons rester dans un système où le crédit reste garanti par le propriétaire et non pas le bien lui-même. La capacité de remboursement dépend du propriétaire et non du bien en lui-même. L'assurance décès (non obligatoire mais toujours requise) et la caution bancaire sont les deux piliers de cette assurance. Aujourd'hui, les défaillances restent marginales par rapport à ce que connaissent les pays qui ont développé le crédit hypothécaire.

N'oublions pas non plus que le système français, avec l'utilisation très ouverte du Prêt à Taux Zéro, est un des pays qui solvabilise le mieux les ménages modestes qui veulent acquérir leur logement et on a vu précédemment que le taux d'effort pouvait rester compatible même pour des ménages aux revenus modestes.

SYNTHESE ET PROPOSITIONS

L'engagement financier de l'acheteur d'un appartement HLM doit lui permettre d'assumer l'ensemble de ses obligations. L'appréciation de ses capacités contributives va donc au-delà de sa seule capacité à rembourser l'emprunt nécessaire à l'acquisition.

- L'acquéreur doit être informé de l'ensemble des charges qui vont lui incomber
- Le bailleur social pourrait reverser à la copropriété une partie des charges pour grosses réparations qu'il avait provisionnées au nom de l'acquéreur
- Nous devons tirer un certain nombre de leçons de la crise des « subprimes ». Toutefois, la très grande différence d'octroi des prêts entre le système français et anglo-saxon fait qu'elles sont *de facto* en application en France.

Cependant, il manque des formules de prêt à l'accession pour certains emprunteurs atypiques qui ne trouvent pas de solution dans le cadre bancaire habituel :

- Pour les titulaires de revenus instables, le nouveau prêt serait dénommé « prêt sécurisé à l'accession à la propriété », obéissant à un régime contractuel spécifique prévoyant :
 - la mention que le crédit est accordé en fonction de la valeur du bien et du dispositif de sécurisation de l'apport personnel par la collectivité ;
 - la mention que la responsabilité du prêteur ne pourra pas être engagée au titre d'une appréciation insuffisante des revenus futurs de l'emprunteur.
- Pour les personnes âgées non assurables, il s'agirait d'un « prêt hypothécaire cautionné », la caution étant une alternative non plus seulement à l'hypothèque mais aussi à l'assurance décès- invalidité.

III.— EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 11 février 2009, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Olivier Carré sur l'accession sociale à la propriété dans le parc HLM.

M. Serge Poignant, président. L'élaboration de ce rapport d'information avait été confiée par la commission à M. Olivier Carré le 5 février 2008 après la conclusion d'accords entre la Ministre du logement et de la ville et le mouvement HLM visant simultanément à donner une nouvelle impulsion à l'accession sociale à la propriété et à développer l'offre de logements sociaux. La question est toujours d'actualité puisque l'accession à la propriété, qui répond à l'aspiration d'une majorité de Français, fait l'objet de plusieurs dispositions du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui vient d'être adopté par notre Assemblée.

M. Olivier Carré, rapporteur. Cette question a été effectivement abordée à plusieurs reprises lors de l'examen de ce texte. Les accords entre la Ministre du logement et de la ville et l'ensemble du mouvement HLM, signés il y a un peu plus d'un an, ont fixé aux organismes bailleurs un objectif d'augmentation significative du nombre de logements proposés à la vente à leurs occupants. Ce nombre doit en effet être porté en trois ans à 40 000 en moyenne annuelle alors que cette moyenne s'établit à environ 4 000 à l'heure actuelle. Cet objectif, ambitieux en valeur absolue, doit être relativisé en rapportant le nombre de 40 000 à celui de l'ensemble des logements sociaux (environ 4 millions). S'il était atteint, ce ne serait plus le très faible pourcentage de 0,1 % du parc locatif social qui serait proposée chaque année à la vente mais celui de 1 %, comparable et même un peu inférieur à celui que l'on constate dans la plupart des pays européens comparables au nôtre.

Le présent rapport d'information a pour objet de recenser les obstacles au développement de la vente HLM et d'envisager comment ils pourraient être levés. Mais, il ne présente pas ce développement comme une finalité absolue car le parc HLM a pour vocation essentielle d'accueillir des locataires.

Par ailleurs, d'autres outils d'accession populaire à la propriété, tels que ceux mis en place par les coopératives, ont existé dans le passé ou ont été développés au cours de la période récente. La vente HLM n'est donc que l'un des maillons de la chaîne de l'accession sociale à la propriété. Mais cet outil ne mérite pas la « diabolisation » dont il fait souvent l'objet, en particulier au sein d'une partie du mouvement HLM qui fait valoir à son encontre la pénurie de logements locatifs sociaux.

Cet argument, qui paraît avoir une certaine valeur sur le plan strictement quantitatif, ne résiste cependant pas à l'analyse des parcours résidentiels que les organismes bailleurs devraient prendre en compte pour définir une stratégie de gestion se caractérisant par une plus grande souplesse.

Pourquoi la vente HLM est-elle une modalité d'accès sociale à la propriété aussi peu utilisée ?

Cette situation ne trouve pas son origine chez les « demandeurs » qui sont majoritairement convaincus que l'accès à la propriété est un aboutissement naturel de leur parcours résidentiel. Les données chiffrées figurant dans le rapport montrent que cette accession est un élément de stabilisation de la situation sociale des intéressés. A l'inverse, un récent « clip » diffusé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine sur une opération ayant abouti pour les personnes concernées au passage du statut de propriétaire à celui de locataire a montré que ce changement est perçu comme un déclassement par les intéressés bien que cette opération ait permis une sensible amélioration du confort de leur logement.

Sur le plan financier, les formules d'aides à l'acquisition développées au cours de ces dernières années, tel que le prêt à taux zéro doublé, créent pour une grande majorité de ménages la capacité de substituer une mensualité de remboursement à un loyer avec une faible augmentation du taux d'effort. Cette augmentation pourrait toutefois être limitée par un alignement du dispositif réglementaire relatif au calcul de l'aide personnalisée au logement destinée à la prise en charge de mensualités de remboursement sur celui qui est applicable pour le financement d'un loyer

Tout en étant faible, le surcoût résultant de l'accès ne saurait cependant être sous-estimé compte tenu notamment du fait qu'il est supporté par des ménages dont les ressources ont un niveau globalement modeste. Il est toutefois acceptable dans une grande majorité de cas, dans la mesure notamment où l'accès permet de se constituer un patrimoine.

Cette considération ne doit pas être négligée au moment où se développe, plus particulièrement au sein des milieux les plus modestes, un sentiment d'injustice, qui n'est pas incompréhensible, lié au fait « de n'être propriétaire que de son statut » et d'avoir pendant toute sa vie acquitté un loyer à un organisme sans aucune contrepartie patrimoniale.

Si l'on se place du point de vue de « l'offre », le cadre législatif dans lequel les organismes bailleurs peuvent réaliser les cessions, dont les origines remontent à une loi de 1965, paraît désormais globalement satisfaisant depuis notamment l'entrée en vigueur de plusieurs dispositions de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement qui ont clarifié les règles de fonctionnement des copropriétés issues des ventes.

On ne peut cependant pas nier les difficultés que soulève la vente HLM dans l'habitat collectif pour les organismes bailleurs qui doivent faire face à des problèmes de gestion de leur patrimoine auxquels ils ne s'étaient pas encore heurtés. Ces organismes géraient jusqu'alors des entités homogènes et ont une certaine hantise face à l'élément d'hétérogénéité, de « mitage », que constitue la naissance d'une copropriété.

Or, le véritable défi du développement de la vente HLM ne concerne évidemment pas la maison individuelle, facile à vendre, mais l'habitat collectif avec une perspective bien différente de celle qui consiste à « brader les bijoux de famille » puisqu'elle s'inscrit dans un objectif stratégique de cession d'éléments du patrimoine situés dans des zones considérées *a priori* comme peu attractives.

Je suis ainsi conduit à évoquer le problème de la « confrontation » entre les stratégies des organismes bailleurs, définies par leur plan stratégique de patrimoine qui doit être un véritable « fil rouge » pour la conduite de leurs opérations de cession, et celles des collectivités locales.

Les maires peuvent en effet avoir un intérêt à promouvoir la diversification des statuts d'occupation des logements sur l'ensemble du territoire de leur commune. La mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine a notamment permis de mesurer que nombre de quartiers éligibles à ces opérations se caractérisent par un habitat où le locatif, le plus souvent social, est en situation de quasi-monopole. Or, un quartier ne vit pas de la même façon selon qu'y prévaut le monolithisme ou, au contraire, la diversité des statuts d'occupation des logements. L'objectif de diversité est, à juste titre, de plus en plus fréquemment retenu par les politiques locales de l'habitat. Dans cette perspective, je considère comme souhaitable l'utilisation de la vente HLM comme un outil non plus seulement d'évolution du parcours résidentiel des occupants et de gestion des organismes bailleurs mais aussi de stratégie globale d'une politique des quartiers.

S'agissant du cadre légal complexe dans lequel s'inscrit la vente HLM, je ne vois pas de modifications importantes à lui apporter en vue notamment d'assouplir son caractère *a priori* quelque peu contraignant. Il ne crée aucun obstacle réel à la vente lorsque celle-ci a obtenu l'accord des différentes parties prenantes, en particulier des collectivités locales. Par ailleurs, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a introduit, en ce qui concerne le prix, un utile élément de souplesse avec le système de la décote.

Il conviendrait sans doute de réfléchir à une évolution du dispositif réglementaire concernant la coordination entre les dispositifs « ANRU » et « ANAH » pour les accédants ayant obtenu, en tant que locataires, des subventions dans le cadre du premier dispositif.

Les clauses anti-spéculatives sont utiles pour éviter les effets d'aubaine, mais il convient de souligner que l'apparition d'une plus-value immobilière dans les situations de renouvellement urbain est la preuve d'une création de valeur.

L'ensemble de dispositions adoptées pour faire face au risque des copropriétés dégradées doivent permettre de combattre ce risque efficacement. Elles pourraient sans doute être utilement complétées par un dispositif conduisant les organismes cédants à intégrer lors de la vente au moins une partie de leur provision pour grosses réparations dans le compte de la nouvelle copropriété dont

les problèmes de financement de travaux importants seraient du même coup réduits.

En conclusion, je dirais que nous sommes au début du processus de développement de la vente HLM. Il importe simultanément de « dédramatiser » ce type d'opération et de ne pas y voir l'aboutissement « ultime » de la politique du logement social qui consiste essentiellement à accueillir des locataires. Cela étant, indépendamment de son intérêt pour ses bénéficiaires, la vente HLM doit être considérée comme un excellent outil sur un plan plus général lorsqu'elle est utilisée dans le cadre d'une stratégie sociale et urbaine de diversification des statuts d'occupation au sein de certains quartiers. Enfin, il convient de ne pas oublier que les fonds procurés aux organismes par les ventes sont destinés à la reconstitution « à due concurrence » de leur patrimoine locatif.

M. Serge Poignant, président. Je vous félicite pour la présentation de ce rapport qui a le mérite de dresser un constat complet de la situation actuelle et d'ouvrir un certain nombre de pistes de réflexion pour que soient effectivement levés les obstacles à un réel développement de la vente HLM. Vous avez notamment abordé le problème de la capitalisation. A cet égard, je souhaiterais connaître votre point de vue sur les propositions du rapport Attali visant à permettre aux locataires du parc social de capitaliser 25 % des loyers versés pendant dix ans au moment de l'achat de leur logement et aux retraités proches du minimum vieillesse de jouir de l'usufruit d'un logement social adapté à leurs besoins.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Ce rapport présente le grand intérêt d'examiner les différents enjeux du problème de la vente HLM sous tous ses aspects. On peut cependant regretter que le calendrier des travaux législatifs se percute avec celui des travaux de la commission et conduise à sa présentation après l'examen de modifications apportées à la législation en ce domaine par le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Des analyses intéressantes sont développées mais des questions demeurent en suspens. C'est à juste titre que M. Carré souligne que la vocation des organismes HLM n'est pas de vendre mais de construire des logements locatifs sociaux. Si un point de vue inverse devait prévaloir, il en résulterait une situation inacceptable dans laquelle des fonds publics seraient engagés avec une finalité d'intérêt privé - l'accroissement du patrimoine des locataires - tandis que le problème aigu de la demande de logement restait sans solution. Il convient d'éviter toute confusion entre le traitement de ce problème et la volonté de répondre à l'aspiration à l'accession à la propriété dont la légitimité est au demeurant indiscutable compte tenu notamment des difficultés de financement des retraites. Cette confusion serait dangereuse parce qu'elle risquerait de conduire à un échec des politiques conduites dans les deux domaines.

M. Olivier Carré a également raison de souligner que le problème de la vente HLM ne peut pas être traité sans prise en compte des choix stratégiques

généraux en matière d'habitat sur le territoire concerné. Le fait que des objectifs d'accroissement des ventes aient été imposés aux organismes bailleurs par les pouvoirs publics sans concertation préalable avec les responsables de ces choix, en particulier les maires, explique sans doute pour une bonne part que ces objectifs n'aient pas été atteints. Il en ira sans doute ainsi pour celui de 40 000 logements arbitrairement et autoritairement fixé en décembre 2007 par la ministre du logement et de la ville.

Il serait par ailleurs nécessaire, même si cela est difficile, de disposer d'informations plus précises sur la consistance et le lieu d'implantation des éléments du patrimoine qui ont été vendus. Chacun sait toutefois qu'il s'agit prioritairement de maisons individuelles et que l'habitat collectif n'est que faiblement concerné notamment dans la région d'Île-de-France où les enjeux de l'accession sociale à la propriété en termes financiers et d'investissement sont particulièrement lourds pour les collectivités locales.

La condition *sine qua non* d'un passage plus fréquent du statut de locataire à celui de propriétaire est la reconstitution « à due concurrence » mentionnée par M. Olivier Carré, mais cette formule doit se comprendre comme un maintien quantitatif mais aussi qualitatif de l'offre locative préexistante. Or, des craintes peuvent être formulées quant à la réalité d'un tel maintien si l'on se réfère aux reconstructions effectuées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. L'évaluation des conditions d'application de la loi portant engagement national pour la construction sera de ce point de vue particulièrement précieuse.

Je souhaiterais enfin demander à M. Olivier Carré quel lui paraît être l'obstacle juridique à ce que le système de la décote applicable pour l'acquisition d'un logement HLM soit étendu à celle d'un logement du parc locatif privé et si la situation actuelle ne lui semble pas présenter un risque d'inconstitutionnalité.

M. Claude Gatignol. Je remercie M. Olivier Carré pour ce rapport. La question de la vente HLM préoccupe l'Assemblée nationale depuis longtemps. Elle a déjà donné lieu à de longs débats en 1994, M. Hervé de Charette étant ministre du logement. Ces débats avaient révélé, en particulier, que les souhaits de vente ne sont pas toujours suivis d'effets sur le terrain en raison notamment de l'attitude de certains organismes bailleurs hostile par principe à toute idée de cession.

Le rapporteur peut-il donner des indications sur la répartition par tranches d'âge des souhaits en matière d'accession la propriété, ce qui conduirait à corréliser ce problème avec celui de la mobilité ?

L'accession sociale à la propriété permet une approche éthique de la gestion des ressources. Elle comporte un aspect éducatif important en particulier dans la vie familiale et enlève une source de préoccupation à qui avance en âge.

Les propositions formulées dans le rapport sont très dignes d'intérêt et devront être prises en compte si la question de la vente de logements HLM venait en débat.

M. Daniel Paul. On ne peut être hostile par principe à l'accession sociale à la propriété ; celle-ci ne doit cependant pas être confondue avec la question du logement social dans le parc HLM. Est-il possible à cet égard de faire des distinctions entre les communes ? Ma circonscription, qui correspond, en termes de population, à la moitié de la ville du Havre, laquelle compte 180 000 habitants, est composée en totalité de logements sociaux ; une forte proportion de ces logements est concernée par l'accession sociale à la propriété, mais celle-ci ne s'est pas faite dans le parc HLM, qu'il s'agisse d'immeubles ou de maisons individuelles.

Les données diffèrent ainsi sensiblement suivant les communes et leur histoire. Au Havre, il existe quelques logements HLM en centre-ville ; ainsi, la notion de « parcours résidentiel » vise ce type de logement, mais en bout du parcours. Comment faire la différence entre les situations construites historiquement ? Dans certains centres-villes, les logements sont en location, et dans d'autres, non. Comment faire, en outre, pour que la mise en vente éventuelle de logements HLM se fasse de façon répartie et, pas nécessairement dans les endroits les plus valorisants ? L'appauvrissement du parc constitue un risque énorme car la reconstitution ne se fait pas « à due concurrence ». 1 800 logements ont été démolis dans ma circonscription. Pour le moment, ils n'ont pas été reconstruits en nombre, en lieux et en types de logements. Cela signifie une difficulté supplémentaire pour une population modeste et d'ores et déjà confrontée aux problèmes résultant de la crise.

Je suis intéressé par le contenu du rapport, mais défavorable à l'augmentation du nombre de logements sociaux vendus dans les conditions et conformément à la logique actuelles. Quel est enfin l'impact des dispositions législatives récentes relatives aux surloyers et la loi qui vient d'être votée sur l'obligation faite de départ pour ceux qui doivent acquitter un « surloyer » ?

M. Daniel Goldberg. Je remercie M. Carré d'avoir présenté ce rapport et d'avoir refusé l'approche dogmatique d'une « France de propriétaires ». J'observe toutefois que la question posée par l'accession sociale à la propriété ne se résume pas à celle de la vente HLM. Un parcours de mobilité résidentielle ne correspond pas nécessairement à l'achat de son propre logement locatif.

J'observe également qu'à l'heure actuelle surtout, il convient de ne pas dissocier la question de la mobilité résidentielle de celle de la mobilité professionnelle.

Je mentionnerai deux problèmes, en premier lieu celui de la « reconstitution » du patrimoine cédé pour insister, comme M. Jean-Yves Le

Bouillonnet, sur la nécessité d'éviter toute forme d'appauvrissement de l'offre locative sociale.

Ma deuxième question portera sur la sécurisation des parcours. Le rapporteur a présenté des propositions intéressantes notamment sur l'encadrement de la vente. En revanche, je ne souscris pas à sa remarque selon laquelle nous serions très loin de la situation des États-Unis en ce qui concerne les prêts bancaires et la Cour des comptes vient d'ailleurs de mettre en cause le comportement de certains établissements.

Je souhaiterais enfin que soit mieux mise en relief l'action importante menée par les coopératives HLM en matière d'accession sociale à la propriété.

M. Olivier Carré, rapporteur. Mes chers collègues, je vous remercie pour la qualité des commentaires que vous avez formulés sur mon rapport.

Je tiens à souligner une nouvelle fois que je ne considère pas la vente HLM comme une fin en soi mais avant tout comme un outil susceptible de présenter une utilité aussi grande pour les acquéreurs et les organismes HLM que pour les responsables de la politique de l'habitat.

Il convient cependant que les différentes parties prenantes l'utilisent avec précaution, et qu'en particulier, la cession soit entourée par les organismes cédants d'un maximum de garanties contre le risque de copropriété dégradée. La législation en vigueur, telle qu'elle a été notamment complétée par la loi portant engagement national pour le logement, offre à cet égard des outils efficaces.

Pour les collectivités locales, l'enjeu principal est d'inscrire la vente HLM dans le cadre d'une stratégie, menée conjointement avec les organismes bailleurs, de diversification des statuts d'occupation des logements qui a trop longtemps fait défaut aux politiques de l'habitat. Dans cette perspective, la vente HLM portant sur des maisons individuelles, ce qui est le cas dans la moitié des cessions, ne présente aucune utilité. Pour ma part, j'estime nécessaire que le développement de ce type de vente concerne prioritairement l'habitat collectif où il soulève *a priori* les plus sérieuses difficultés.

En réponse à la question de M. Serge Poignant, je me montrerai assez réservé sur la proposition du rapport Attali qu'il a mentionnée, notamment parce qu'elle me semble reposer sur le principe discutable selon lequel tout le monde aurait envie d'être propriétaire. La solution de la décote me paraît préférable, les organismes cédants devant à mon sens avoir pour souci de favoriser les accédants qui ont fait la preuve de la plus grande régularité dans le paiement de leurs loyers.

La publication du rapport d'information sur l'accession sociale à la propriété dans le parc HLM est approuvée par la commission.

IV.— LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I.— Personnes auditionnées à l'Assemblée nationale

– **M. Hughes BRAULT**, responsable commercial – Quadral Transactions (mercredi 16 avril 2008) ;

– **MM. Pierre QUERCY**, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat et **Luc LEGRAS**, chargé de mission auprès du délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (mercredi 30 avril 2008) ;

– **M. Jean BOSVIEUX**, directeur des études de l'Agence nationale de l'information sur le logement (mardi 13 mai 2008).

II.— Personnes auditionnées à Nancy et Vandœuvre-lès-Nancy (mercredi 25 juin 2008)

– **M. Eric BINDI**, directeur général de Batigère Nancy ;

– **M. Hughes BRAULT**, responsable commercial – Quadral Transactions ;

– **Mme Fabienne CARNAZZOLA**, chargée de copropriété – Quadral Immobilier ;

– **Mlle Cécilia CREN**, locataire accédant (Cité des Oiseaux – Vandœuvre-lès-Nancy) ;

– **M. et Mme Nechman FARES**, locataires accédants (Cité des Oiseaux – Vandœuvre-lès-Nancy) ;

– **M. Serge GLUMINSKI**, responsable de l'agence de Vandœuvre-lès-Nancy – Batigère Nancy ;

– **M. Raoul GUINEBERT**, directeur général de Quadral Immobilier ;

– **Mme Michèle PISTER**, responsable de secteur – Quadral Transactions.