



Contribution de la FNSCHLM aux travaux préparatoires aux Assises nationales du logement

Thème n°3 : améliorer les conditions d'accès à la propriété et augmenter l'offre foncière

Consolider et élargir l'assiette de l'accès sociale

Faciliter l'accès à la propriété sociale dans les zones urbaines attractives

La hausse continue des prix de vente des logements neufs écarte de plus en plus de ménages modestes des quartiers centraux, contribuant à un appauvrissement de la diversité sociale de ces quartiers et à un développement péri-urbain souvent mal maîtrisé.

L'expérimentation en 2002 d'une prime à l'accès très sociale pour les ménages sous plafonds de ressources achetant un logement neuf situé dans une zone urbaine attractive a montré toute la pertinence d'une « aide au démarrage » socialement et géographiquement ciblée. S'il faut encourager l'implication des collectivités territoriales (Paris, Rennes, Arras, Toulouse...), les dispositifs nationaux méritent d'être revus pour tenir compte de leur absence d'efficacité en zone urbaine.

C'est notamment le cas du prêt à taux zéro pour lequel un mécanisme complémentaire tenant compte de la pression foncière de ces zones pourrait être instauré pour la première tranche des bénéficiaires.

Intervenir dans les quartiers en cours de restructuration urbaine

La réussite des opérations de renouvellement urbain suppose une intervention sur le bâti, très souvent techniquement obsolète ou ne correspondant plus aux modes de vie contemporains, et sur son environnement immédiat. Ce travail de requalification, lourd, long et coûteux, ne pourra néanmoins aboutir que s'il cherche aussi à diversifier les populations et les statuts d'occupation.

De ce point de vue, l'accès sociale a sa place pleine et entière dans la politique de la ville, comme facteur de mixité et de stabilité sociale. La création d'une offre nouvelle diversifiée de logements dans ces quartiers par le développement de programmes en accès à la propriété, qu'il s'agisse d'individuel groupé ou de collectif, est en effet un moyen puissant de concourir à cet objectif. Or, faute de dispositifs financiers suffisamment incitatifs, les ménages (et les opérateurs) sont rarement enclins à développer des projets sur ces territoires peu attractifs. Mais les dispositifs financiers ne sont pas les seuls points de blocage. La réussite d'une opération d'accès dans les quartiers est souvent

conditionnée par sa taille et les équipements qui l'accompagnent. Les opérateurs sociaux peinent à monter collectivement des opérations d'envergure

Une aide à la pierre spécifique est sur le point d'être instaurée sur ces périmètres, sur la proposition de la Fédération, dans l'esprit de la « prime à l'accession en zone urbaine sensible » expérimentée en 2002 :

- la subvention est versée par l'ANRU aux personnes morales qui réalisent des logements dans les quartiers d'intervention de l'Agence ;
- les bénéficiaires de la prime sont des acquéreurs en résidence principale dont les revenus sont inférieurs aux barèmes du prêt à taux zéro. Ils se voient proposés la sécurisation Hlm ;
- le prix de vente des logements est soumis à un plafond, le prix de vente étant égal à ce prix de revient diminué de la subvention.

La Fédération propose qu'une seconde aide soit également mise en place : elle serait destinée à favoriser l'accession à la propriété des habitants des zones en renouvellement urbain en dehors de ces territoires, sous une forme proche de la première prime.

Enfin, il conviendrait de réfléchir à une aide spécifique aux opérations de location-accession dans les mêmes zones, par exemple sous la forme de cession de foncier à un prix bonifié.

Favoriser l'accession des jeunes ménages

En la matière, une mesure simple pourrait faciliter le financement des jeunes ménages : il s'agirait à la fois d'étendre la notion de « jeune ménage » présente dans le financement PAS au prêt à taux zéro et d'en modifier la définition pour assimiler un ménage co-acquéreur composé de deux personnes à un ménage la catégorie supérieure dès lors que l'un des deux co-acquéreurs a moins de 35 ans.

L'une des autres voies à envisager est un prêt à taux zéro majoré pour cette catégorie.

Créer un produit adapté à l'accession dans l'ancien

L'achat d'un logement ancien est bien souvent la seule voie pour un ménage modeste de devenir propriétaire de son logement. Ce mode d'accession n'est pas pris en compte par les financements aidés. Un élargissement du prêt à taux zéro et du prêt PAS accompagné d'une exigence de qualité du bâti et des éventuels travaux serait de nature à amplifier et à mieux encadrer ce type d'accession. De même, l'extension du PSLA à des opérations dans l'ancien apparaît indispensable.

Sécurisation, taux d'effort et aides personnelles

Achever la mise en place de la sécurisation Hlm

Les organismes d'Hlm se sont engagés depuis 1998 dans une démarche de « services » en direction de leurs accédants à la propriété. Cette démarche a été formalisée au travers de la sécurisation Hlm, constitué de trois niveaux d'engagements dont le but est de permettre aux ménages d'entreprendre en confiance leur accession à la propriété :

- une assurance-revente qui protège le ménage de toute décote de la valeur de son bien en cas de revente forcée dans les 10 ans,
- une garantie de rachat de son logement à un prix convenu d'avance, cette garantie s'articulant avec l'assurance-revente,
- une garantie de relogement dans le patrimoine locatif Hlm.

Cette démarche a été généralisée au sein des coopératives d'Hlm par le Protocole conclu avec le Secrétariat d'Etat au Logement le 28 mars 2002 et qui définit les contours de leur intervention en accession sociale. Le dispositif PSLA l'a repris à son compte.

Reste un dernier niveau, qui n'a pu être mis en œuvre jusqu'à présent : la faculté, pour l'accédant redevenu locataire de son logement de reprendre son parcours en accession. Cela suppose de lever les freins réglementaires liés à la vente Hlm (délai de 10 ans).

Assainir le secteur de la maison individuelle.

La sécurisation des conditions d'acquisition doit nécessairement conduire à l'assainissement du marché de la construction de maisons individuelles. Cela peut se traduire par la création d'un label ou d'une certification unique, de notoriété publique, qui garantisse le consommateur sur le délai de livraison, le respect du prix convenu, les assurances responsabilité civile et dommage-ouvrage, et qui s'applique au-delà du champ couvert par le seul CCMI.

Cet objectif pourrait être aussi atteint par une plus grande responsabilisation des établissements bancaires : ils devraient demander copie de la souscription aux différentes garanties imposées par la loi avant d'octroyer un financement. La garantie de la souscription de cet ensemble de garantie doit normalement contribuer à minorer le risque du banquier et donc le taux du prêt.

Dans le même souci de clarification, le modèle de contrat de prestations de services prescrit par les pouvoirs publics aux organismes d'Hlm demande à être revu et adapté afin de préserver la possibilité d'offrir un service financièrement transparent.

Moderniser les aides personnelles en accession

Les pouvoirs publics ont été amenés peu à peu à réduire l'efficacité de l'allocation-logement et de l'aide personnalisée au logement en accession :

- instauration d'un taux d'effort minimum (25%) ;
- augmentation de la mensualité minimum de +81% de 1985 à 2000 contre +38% pour l'inflation ;
- non-actualisation régulière des barèmes.

Il conviendrait de redonner toute son efficacité aux aides au logement en accession, qui assurent une solvabilisation accrue des ménages modestes et une réduction de leur taux d'effort :

- en fusionnant les barèmes AL et APL dans l'ancien et dans le neuf ;
- en revalorisant les mensualités plafonds de l'APL en neuf en fonction des paramètres économiques ;
- en abaissant le taux d'effort minimum à 20%.

Outils financiers ou fiscaux existants ou à créer

réduire les coûts accessoires lors de la mise en place d'un PAS

L'efficacité sociale et économique d'un prêt ne se mesure pas uniquement en terme de taux nominal. Lorsqu'un prêt PAS est consenti à son bénéficiaire (à revenu modeste par définition), celui ci doit supporter la charge finale d'un ensemble de frais accessoires, directs

et indirects : honoraires de notaire, taxe de publicité foncière, salaire du conservateur des hypothèques, cotisation de l'établissement de crédit au FGAS, etc.

Pour le moins, et à l'instar du PAP, les frais d'hypothèque pourraient être minorés et, parallèlement, la possibilité pourrait être admise de substituer un cautionnement à la sûreté réelle.

Mettre un terme à la distorsion fiscale entre VEFA et CCMI.

Il est étonnant de noter la différence de traitement fiscal entre « groupé » et « diffus ». Par exemple, le dispositif applicable au CCMI (droit d'enregistrement à 4.89 sur le foncier) est plus favorable que celui en vigueur pour les opérations en VEFA (5.5 en tant qu'organisme d'Hlm, mais taux normal en cas de constitution d'une SCI).

Pour une construction identique, la différence est de l'ordre de 1,5%. Si l'on impacte cette différence sur la totalité de la période de remboursement du prêt principal, la différence devient significative. Il nous paraît, en conséquence, indispensable de neutraliser au préalable les effets pervers que génèrent cette hétérogénéité des régimes fiscaux applicables au foncier selon que l'on se situe dans la perspective d'un CCMI, d'une VEFA directe ou d'une SCI de construction vente.

Conforter l'efficacité du PSLA

Le prêt social location-accession (PSLA) constitue un retour de l'accession dans la programmation des aides de l'Etat au logement. Les coopératives d'Hlm partagent l'ambition des pouvoirs publics de réaliser 10.000 logements par an avec ce dispositif mais craignent que des verrous réglementaires n'en réduisent la portée. 4 points techniques sont aujourd'hui en débat et la solution retenue ne sera pas sans influencer sur le succès ou non du PSLA. Ils sont simplement énumérés ici :

- il nous apparaît souhaitable que l'assiette de calcul de la TVA à taux réduit s'établisse sur la totalité de l'opération et non sur les seules prestations facturées au taux normal de TVA au cours de la construction ;
- le régime des droits de mutation devrait assimiler le contrat de vente à une première mutation et éviter que la vente soit considérée comme une transaction dans l'ancien, ce qui obérerait inévitablement l'intérêt économique de l'effort apporté par l'Etat au travers du régime fiscal mis en place. L'enjeu est là considérable car il est à craindre que le cumul des droits, à la charge de l'accédant, constitue un frein sérieux à la mise en œuvre de la location-accession ;
- dans le cadre de la loi de 1984, les locataires-accédants s'engagent bien, en signant un contrat de location-accession, dans une opération d'accession à la propriété avec tous les droits et obligations que cet engagement comporte. En particulier, le logement a vocation à entrer dans le patrimoine de l'accédant au moment de la levée d'option. En contrepartie, il me semble cohérent et juste que les locataires-accédants, qui participent avec voie délibérative aux assemblées générales de copropriété, supportent les charges qui découlent des décisions qu'ils auront voté. Pour ces raisons, il ne semble pas opportun de rattacher le régime de la location-accession aux textes qui régissent les charges locatives ;
- les conditions de refinancement proposées par la Caisse des dépôts ne sont pas à la hauteur de l'enjeu social du PSLA : outre le fait qu'elle propose un taux de base largement supérieur à celui consenti au locatif social (3,70% contre 3,45%), elle imposerait une pénalité aux établissements bancaires qui ne consommeraient pas leur enveloppe de prêts, mesure inédite dans l'emploi des fonds d'épargne et incompatible avec un nouveau produit, fortement contraint et dont le succès, souhaité, dépend de nombreux paramètres exogènes aux établissements bancaires

et aux opérateurs. Alors même que les fonds d'épargne sont sous-employés, nous pourrions attendre de la Caisse des dépôts et consignations qu'elle fasse preuve en la matière de plus de volontarisme ;

- *cumul aides*

Mobiliser les ressources du 1% Logement en faveur de l'accèsion sociale.

Depuis plusieurs années, les collecteurs du 1% Logement ont réduit fortement les prêts à personnes physiques. Les conditions financières se sont d'ailleurs dégradées. Dans certains cas, les collecteurs ont incité les accédants dans le neuf à solliciter un prêt Pass-travaux et à détourner ainsi la réglementation.

La mission historique du 1% Logement est bien de favoriser le logement des salariés, quel que soit le statut d'occupation. En conséquence, il ne serait pas anormal que les ressources du 1% Logement, notamment celles affectées au Pass-travaux soient partiellement réorientée vers l'accèsion sociale et notamment le groupé neuf qui en est totalement exclu (à l'exception des travaux de finition tels que raccordement aux réseaux en diffus ou revêtements et entretien des surfaces !). L'intervention du 1% Logement serait ainsi parfaitement légitime dans le cadre du PSLA ou pour faciliter l'accèsion des salariés dans les zones urbaines tendues, à proximité de leur emploi.