

Note, 23/02/2009

Rapport parlementaire Carré sur la vente HLM

Inventaires
20 ans d'expertise au service de l'Habitat et des Collectivités

Un rapport parlementaire relatif à l'accession sociale à la propriété dans le parc HLM présenté au lendemain du vote par l'Assemblée nationale du projet de loi pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Le député Olivier Carré a présenté mercredi 11 février 2009 un rapport d'information sur l'accession sociale à la propriété dans le parc HLM.

Il recense les obstacles au développement de la vente HLM et envisage comment ils pourraient être levés. Il préconise la vente de logements HLM à leurs locataires pour dynamiser l'accession sociale à la propriété non comme une finalité absolue car le parc HLM a pour vocation essentielle d'accueillir des locataires reconnaît-il, mais comme une possibilité pour ces derniers, s'ils sont intéressés et solvables, d'acheter leur logement.

La vente de logements sociaux représente aujourd'hui 0,1% du parc global de logements sociaux. Selon le député, "*la vente des HLM pourrait représenter 1% (par an) du parc de logements sociaux pour atteindre les ratios des autres pays européens*". L'effort pour atteindre l'objectif fixé fin 2007 entre l'Etat et les bailleurs de 40 000 ventes HLM par an devrait, pour être respecté, être multiplié par sept.

Le rapport Carré considère ainsi la vente HLM très utile pour une partie de la population qui n'a pas facilement accès au marché immobilier et qui souhaite acquérir un logement. Elle représenterait ainsi un facteur de promotion sociale en constituant un des moyens ouverts aux locataires pour parvenir à l'objectif de se constituer un capital immobilier.

On peut d'emblée regretter que ce rapport, ait été présenté après l'adoption du projet de loi MOLLE qui contient lui aussi des dispositions relatives à l'accession à la propriété (notamment l'extension au logement collectif du dispositif de la « maison à 15 euros »).

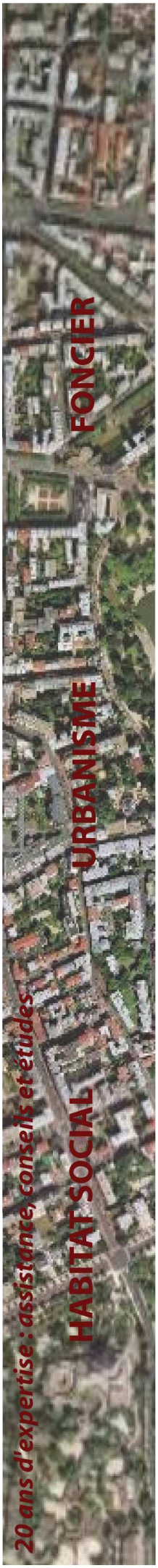
On s'étonnera que soit passé sous silence le paradoxe qui conduit à dire aux organismes de logement social qu'on invite à produire plus : « Vous manquez de fonds pour construire ? Vendez donc vos actifs ! »

Du fait de nos expériences, on précisera que les chiffrages types présentés et qui tendent à démontrer une équivalence d'effort entre la situation de locataire et celle d'acquéreur (quittance loyer+charges vs/ mensualité + charges) ne sont certainement pas reproductibles partout et dans toutes les situations.

Enfin, on aurait aimé trouver dans ce rapport quelques exemples d'échec de ce genre de politiques de cession mal étudiées et de mise en perspective de l'alternative contradictoire face à laquelle les OLS se trouvent : essayer de vendre le patrimoine que spontanément on garderait car il est « objectivement » le meilleur (entretien, localisation, occupation, etc.).

Néanmoins, ce rapport qu'il faut lire dresse un constat assez complet de la situation et a le mérite d'ouvrir des pistes de réflexions d'intérêt inégal. Parmi celles-ci, la proposition de « reverser » à la nouvelle copropriété les provisions constituées méritera et suscitera bien des débats. La question de la « location accession » indirectement évoquée ne constitue rien de bien neuf.

Un dossier à suivre, n'en doutons pas.



PRÉSENTATION SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT

(les citations sont en italique)

Les enjeux pour les bailleurs et les pouvoirs publics

Pour les bailleurs, la vente HLM recouvre 3 enjeux principaux :

- elle apparaît comme un outil stratégique. Elle constitue un **outil de gestion** de leur parc par un recentrage sur les sites à forte demande et un départ des zones peu recherchées à la location. De plus, les ventes permettent la reconstitution permettant d'investir des fonds propres pour construire, acquérir ou réhabiliter sur d'autres sites ;
- elle permet **l'achèvement du parcours résidentiel** du locataire en lui permettant d'accéder au statut de propriétaire ;
- elle contribue à **l'équilibre des sites** et à leur aménagement. En intégrant des mutations foncières au sein de quartiers monoproduits, le bailleur et la ville recréent les conditions d'une dynamique urbaine qui fait défaut aux quartiers.

Pour les pouvoirs publics, la vente HLM apparaît comme un outil privilégié des politiques locales de l'habitat et notamment du PLH :

- elle renforce la **mixité sociale** et la **diversité de l'habitat.** « La vente HLM 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 » ;
- elle doit faire partie intégrante des **outils figurant dans les plans locaux de l'habitat** elle doit s'intégrer dans une analyse de la dynamique urbaine de la ville.

Les freins

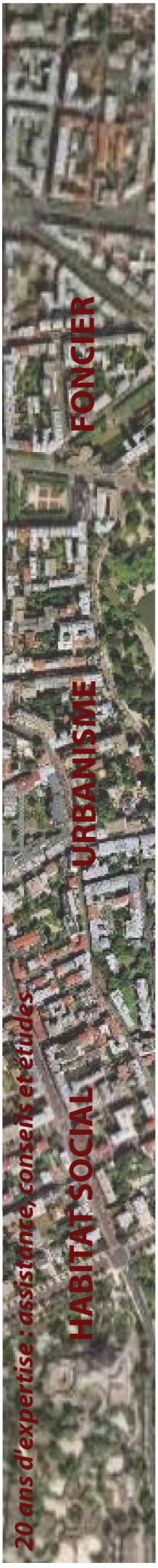
La réticence des bailleurs

« *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* », informe Olivier Carré.

Le faible engagement des organismes HLM, pour des raisons techniques, est également une barrière à l'accession à la propriété. 86 % du parc est constitué d'appartements, ce qui génère deux obstacles à la vente. Tout d'abord les primo-accédants demandent plus facilement des maisons que des appartements car elles sont évolutives.

Puis, 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. Il faut donc garantir l'engagement financier de l'acquéreur en l'informant, au préalable, de l'ensemble des charges qu'il aura à couvrir.

Pour éviter cela, le rapporteur propose que « *le bailleur social reverse à la copropriété une partie des charges pour grosses réparations qu'il avait provisionnées au nom de l'acquéreur* ».



Le problème du financement de l'acquisition

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.

Pour cela, il est nécessaire de sécuriser les locataires HLM désireux d'acheter et d'assurer la garantie des prêteurs.

Le système actuel 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.

Les propositions

Pour développer et réussir les opérations de vente HLM, le rapport fait plusieurs propositions :

- **le bailleur social pourrait reverser à la copropriété une partie des charges pour grosses réparations qu'il avait provisionnées au nom de l'acquéreur ;**
- le montant des loyers acquittés par les 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 »*.

Il rappelle également que le véritable défi du développement de la vente HLM ne concerne pas la maison individuelle, facile à vendre, mais l'habitat collectif qui s'inscrit dans un objectif stratégique de cession d'éléments du patrimoine situés dans des zones considérées *a priori* comme peu attractives.

« 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. »