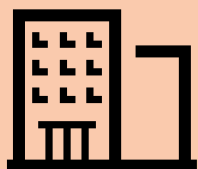


## La location-accession : quel potentiel pour améliorer l'accès au logement abordable ?

**Retours d'expérience sur trois continents**

Dans un contexte de forte urbanisation, le développement du logement abordable peut améliorer considérablement les conditions de vie des ménages modestes dans les pays du Sud. L'étude de quinze dispositifs de location-accession dans onze pays, sur trois continents (Europe, Afrique et Amérique latine) permet de comprendre la contribution de ce type de mécanisme.

**Chiffre clé au Brésil**



# 260 000

Au Brésil, le PAR (*Programa de arrendamento residencial*) a financé 260 000 logements en location-accession de 1999 à 2009, avec des aides publiques représentant 70 % du coût du logement.

### **I. Le logement abordable, un défi pour demain**

**Des besoins importants mais des politiques aux effets encore limités**

En 2050, le monde comptera 2,25 milliards de nouveaux citoyens, alors que 1,2 milliard d'entre eux vivent déjà dans des conditions précaires. Dans ce contexte, l'accès à un logement décent pour les ménages modestes, traditionnellement exclus du marché du logement formel, constitue un enjeu majeur d'inclusion sociale dans les pays du Sud, qui accueilleront la majorité de ces nouveaux urbains. Face à cette croissance rapide des besoins, de nombreux pays ont mis en place des politiques de soutien à la demande, centrées sur la propriété individuelle via l'accession, c'est-à-dire via l'emprunt bancaire. Ce modèle a cependant montré ses limites et demeure inaccessible aux ménages modestes, rarement éligibles au crédit hypothécaire.

L'alternative du locatif social ou abordable n'est que très peu développée dans les pays du Sud. Des politiques publiques peu incitatives et la rareté des ressources financières de long terme peuvent expliquer le faible intérêt des investisseurs institutionnels pour ce secteur. Pourtant, le marché locatif, formel ou informel, constitue de fait une solution de logement pour une part importante des populations : 20 % en Amérique latine, et jusqu'à 40 % dans les plus grandes villes du continent. Ce secteur s'avère souvent cher et de qualité médiocre en l'absence d'aides et de cadre réglementaire incitatif.

**Auteurs**

**Delphine Le Duff** AFD

**Jean-Pierre Schaefer** Consultant

**Christian Tutin** Consultant

## Focus : de 6 à 40 % de locataires

Parmi les habitants des Caraïbes et d'Amérique latine 20 % sont locataires, contre plus de 30 % en Europe et aux États-Unis, mais seulement 17 % en Afrique.

Autour de cette moyenne, le taux de locataires varie cependant fortement : de 6 % au Nicaragua à 38 % en Colombie, et il dépasse 40 % dans certaines métropoles comme Bogota ou Buenos Aires.

### Dépasser le clivage traditionnel entre location et accession ?

Entre ces deux approches, la location-accession vise à dépasser l'opposition entre statut de locataire et celui de propriétaire en permettant une phase de transition progressive entre ces deux statuts. Ce dispositif peut-il être une voie transitoire d'accès à l'emprunt pour des ménages à revenus modestes ou irréguliers, sans historique de paiements vérifiable ? À quelles conditions peut-il favoriser l'accès à un logement formel, décent, et abordable pour des ménages modestes ? L'étude comparative<sup>[1]</sup> réalisée pour le compte de l'Agence française de développement (AFD), à la demande du gouvernement d'Équateur, a porté sur quinze dispositifs fonctionnant ou ayant fonctionné dans onze pays (cf. tableau n° 1). Elle offre un aperçu de la diversité des expériences internationales de location-accession et permet d'identifier les enjeux du dispositif et ses conditions de succès.

Tableau 1 – Liste des dispositifs étudiés

| Pays          | Dispositif                                 |
|---------------|--------------------------------------------|
| Algérie       | Programme national de location-vente       |
| Kenya         | Tenant Purchase Scheme                     |
| Brésil        | PAR (Programa de Arrendamento Residencial) |
| Chili         | Arrendamiento con promesa de compraventa   |
| Colombie 1    | Leasing habitacional                       |
| Colombie 2    | Semillero de propietarios                  |
| Mexique 1     | Arrendavit                                 |
| Mexique 2     | Alternativa Urbi                           |
| Belgique 1    | Location-vente                             |
| Belgique 2    | Bail Ecureuil                              |
| Espagne       | Propiedad compartida                       |
| France        | PSLA (Prêt social location-accession)      |
| Irlande       | Tenant purchase scheme                     |
| Royaume-Uni 1 | Rent and buy                               |
| Royaume-Uni 2 | Shared ownership                           |

## II. Un concept séduisant, des approches diversifiées et de multiples enjeux

En préalable il faut distinguer la location-accession du crédit-bail, formule usuelle en secteur commercial et industriel, qui vise à augmenter la liquidité des entreprises en limitant les immobilisations, ce qui n'est pas l'objectif pour un ménage modeste à la recherche d'un logement. La location-accession est une modalité particulière

d'accession à la propriété par laquelle un ménage, d'abord locataire d'un logement, l'acquiert au terme d'une période probatoire, pour un prix diminué d'une partie des loyers acquittés, considérés comme une épargne préalable (cf. schéma n° 1). Avec des variantes, ce dispositif existe en Europe et en Amérique latine, plus rarement en Afrique.

### Un produit social ?

Pour que ce produit réponde à un objectif social, le défi consiste à permettre un accès différé à la propriété à des catégories exclues du crédit hypothécaire, en raison soit de la faiblesse de leurs revenus, soit de leur absence d'historique bancaire.

La Colombie, qui dispose d'un dispositif pour les ménages à revenus modestes et stables (de deux à quatre fois le salaire minimum), l'a élargi depuis 2017 aux travailleurs informels, grâce à l'implication d'une institution publique puissante, le *Fondo Nacional del Ahorro* (FNA – Fonds d'épargne nationale). Depuis 2019 le programme vise des revenus sensiblement plus faibles (une à deux fois le salaire minimum). Au Brésil, le programme a ciblé des ménages modestes, avec des revenus plafonnés.

Au Mexique paradoxalement, c'est un promoteur privé qui a conçu une offre pour les ménages du secteur informel. Mais la crise financière de 2008 a brutalement stoppé son montage qui bloquait des fonds à long terme. L'étude montre que sans engagement d'organismes publics et sans aides spécifiques, la location-accession peut être développée par des opérateurs privés, mais s'adresse alors à des ménages de la classe moyenne, voire moyenne supérieure, comme au Chili, ou encore en Grande-Bretagne (cf. schéma n° 2).

### Gérer le régime transitoire de locataire accédant : un défi juridique et social

En droit, l'occupant relève bien du statut de locataire et ne devient propriétaire qu'au moment où il exerce son option d'achat. Cela implique que l'entretien du gros œuvre et les impôts fonciers restent à la charge de l'institution propriétaire, quitte à les intégrer dans le calcul de la redevance locative. L'absence d'opérateurs expérimentés pour assumer cette phase de gestion locative, ainsi que la nouveauté de ce statut pour les ménages bénéficiaires, peuvent conduire à des situations délicates, notamment en habitat collectif. Ainsi, dans l'expérience brésilienne, le recouvrement des charges semble avoir suscité des difficultés, alors que le taux d'impayés sur les loyers était très faible. L'accompagnement social des bénéficiaires, ainsi qu'une gestion locative de proximité, paraissent essentiels pour éviter toute dérive de la copropriété.

### Adapter la durée de la phase locative

Une durée de location très courte est favorable à l'opérateur, qui limite ainsi la durée de son engagement, mais ne diffère guère pour le ménage d'une accession classique. Inversement, une durée de location longue, sur 15 ans voire plus, comme au Kenya ou au Brésil, dilue la partie épargnée dans une longue phase de consommation. Le choix fait au Brésil fut donc d'offrir au ménage la possibilité d'activer l'option d'achat plus tôt que prévu. Mais dans la plupart des dispositifs, on distingue mal les parts respectives de consommation et d'épargne dans les versements du ménage avant l'activation de l'option d'achat. En définitive, une phase locative de 5 à 10 ans, qui permet au ménage de faire la preuve de sa capacité contributive semble la plus conforme à l'esprit du produit.

[1] Ce QDD rassemble les principaux enseignements issus de l'étude conduite par J.-P. Schaefer, C. Tutin et M. Defay : Panorama des dispositifs internationaux de location accession (2020). Elle a été réalisée avec les informations aimablement communiquées par A. Campoy Diaz et H. Leite Jr (Brésil), J. Riquelme Bravo (ministère du Logement chilien), N. Cuervo et A. Guerrero (Colombie), A. Morales (Mexique), J. de Juan Mateo (Prociwis France) et C. Gueffier-Pertin (USH France).

## Schéma 1 – Principe, déroulement et accompagnement du dispositif de location-accession



### Garantir l'équilibre du modèle

Tout l'enjeu consiste à assurer la viabilité financière des projets à long terme, tout en proposant un produit concurrentiel par rapport au logement locatif privé (informel ou non). Pendant la phase locative, la redevance locative peut être adaptée aux revenus des ménages, mais un écart peut apparaître entre les moyens des ménages et le coût de revient des logements. La baisse des coûts s'obtient grâce à des aides budgétaires, *via* des aides fiscales ou de façon indirecte par la mise à disposition de terrains et une mobilisation des collectivités locales.

Au Brésil comme en Algérie, l'importance quantitative des programmes de location-accession fut liée à une aide publique massive permettant de proposer des loyers très bas (de deux à trois fois inférieurs au marché libre dans le cas du Brésil). En Algérie, la formule dite de location-accession mise en place par l'Agence nationale d'amélioration et de développement du logement (AADL) comprend le versement d'un apport personnel, puis les logements sont cédés pour environ le tiers du prix du marché, mobilisant une aide budgétaire directe importante. Dans ces deux pays, le coût du dispositif a conduit à son abandon au profit de programmes plus classiques d'accès social (Brésil) ou de location sociale (Algérie).

En Europe, les dispositifs ne bénéficient d'aucune aide budgétaire, mais d'aménagements fiscaux. De même, en Colombie les ménages bénéficient au moment de l'acquisition du programme général d'aide à l'accession *Mi casa ya* (prêt hypothécaire avec taux d'intérêt conventionné par l'État). Le dispositif implique donc un dosage minutieux des aides afin de garantir à la fois son attractivité et sa viabilité à long terme.

### Susciter l'intérêt des acteurs économiques, publics ou privés

Au-delà du modèle financier, l'enjeu est également de convaincre des constructeurs, d'une part, et des financeurs privés ou d'intérêt général (caisses de retraite ou de garantie du chômage) de l'autre, afin qu'ils s'engagent dans ce produit.

Une question cruciale reste la durée d'engagement des fonds, qui explique le fait que les montages privés sont rares, et que les institutions qui se lancent sont généralement parapubliques ou d'intérêt général. La longue durée d'immobilisation aboutit dans le cas du PAR brésilien (*Programma de arrendamento residencial*) à des taux de rentabilité interne négatifs ou très faibles. Raccourcir la phase locative peut s'avérer incitatif pour des acteurs de la sphère privée, mais cela diminue la phase probatoire pour le ménage, donc le contrôle de la capacité du ménage à gérer une redevance mensuelle. Enfin, durant la phase loca-

tive, l'entité propriétaire doit assumer la totalité de la gestion patrimoniale, ainsi que le suivi social, ce qui fait appel à des compétences généralement absentes dans les institutions financières. Si ces compétences étaient parfois présentes au sein de certaines entités ayant développé le produit (en Europe ou au Kenya), des institutions financières comme la Caixa brésilienne ou le *Fondo Nacional del Ahorro* colombien ont dû les acquérir à cette occasion. En offrant une garantie de pérennité, l'engagement d'institutions publiques ou semi-publiques (comme les coopératives HLM en France, la Caixa au Brésil ou encore le FNA en Colombie) a joué un rôle décisif. À l'inverse, la faible mobilisation d'organismes publics au Mexique, en Belgique et en Espagne a conduit à un déploiement assez modeste du produit.

### Évaluer et gérer les risques associés

L'étude montre aussi que la mise en place de garanties et d'assurances s'avère pertinente tant pour les opérateurs, qui doivent se prémunir de la vacance et des impayés, que pour les bénéficiaires afin d'éviter les situations d'insolvabilité. Dans le cas du Brésil, le programme a été accompagné de la constitution d'un fonds de garantie spécifique, en partie abondé par les bénéficiaires (contribution de 1,5 % de la valeur de chaque loyer). Différents dispositifs (Brésil, Colombie, Mexique) incorporent une obligation d'assurance pour le locataire-attributaire, couvrant les risques décès, chômage, et habitation.

En cas d'échec du projet d'achat, les situations des ménages sont assez diverses. Dans certains pays, les bénéficiaires n'ont pas droit au maintien dans les lieux (Colombie, Kenya) ou ne récupèrent qu'une fraction de l'épargne accumulée (quand cette part acquisitive est bien identifiée). La question de la mobilité du ménage, notamment de la revente du bien est parfois traitée par des clauses anti-spéculatives avec remboursement des aides ou avantages perçus par le ménage.

### Intégrer la dimension immobilière et urbaine

Comme tout projet immobilier, l'opération revêt un caractère patrimonial aussi bien pour l'opérateur que pour le bénéficiaire. Ils doivent être attentifs à la qualité architecturale et urbaine des ensembles immobiliers pour garantir la valeur de l'actif à long terme. Le déploiement de vastes programmes en zones périphériques, notamment en Algérie et au Mexique, pose la question de leur durabilité. L'argument des économies d'échelle semble peu recevable face aux risques de baisse de valeur patrimoniale d'ensembles mal desservis. Dans le cas du programme PAR au Brésil, il semble que des projets de taille moyenne, autour de 150 unités au sein de programmes d'habitat collectif, sur des terrains sélectionnés et acquis spécifiquement suivant

des critères d'accessibilité, ont permis de développer des programmes bien intégrés au tissu urbain et proposant une certaine mixité sociale.

Enfin, si la plupart des exemples étudiés concernent des projets de construction neuve, le dispositif peut aussi s'appliquer à l'acquisition de logements existants, comme ce fut le cas au Chili dans une optique de revitalisation de quartiers.

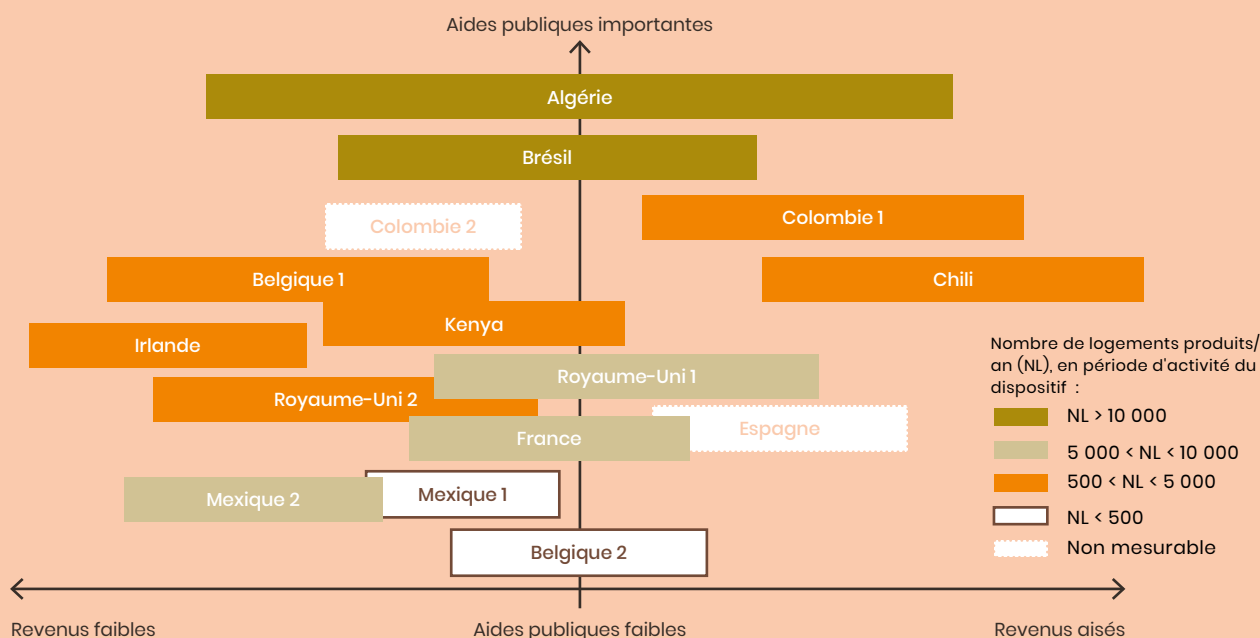
### III. Un produit d'appoint pertinent dans les politiques de logement, mais à certaines condition

Par-delà les différences de contextes économiques et sociaux, l'étude conduit à estimer que la location-accession est une piste intéressante à explorer pour mieux assurer la solvabilité de ménages tentés par l'accession, qui

seraient autrement exclus des circuits ordinaires du crédit hypothécaire, et pour leur permettre l'accès à une offre formelle de logement décent. Pour répondre à cet objectif social, la mobilisation d'aides publiques et le soutien des collectivités locales apparaissent comme des conditions de succès. À défaut, la location-accession ne peut être viable que pour des ménages de classe moyenne, voire moyenne supérieure.

Il convient également de l'appuyer sur des dispositifs robustes de financement et de sécurisation, par des financiers ou des opérateurs publics ou semi-publics capables d'inciter des acteurs privés à s'engager. Dès lors que ces conditions sont réunies, la location-accession représente un produit d'appoint utile au sein d'une politique globale de l'habitat et peut également contribuer à l'émergence d'un secteur locatif abordable, notamment par le renforcement des cadres réglementaires et des acteurs institutionnels du secteur.

Schéma 2 - Classement des dispositifs suivant leur importance (nombre de logements produits/an), les revenus des ménages bénéficiaires, et l'importance des aides publiques mobilisées



### Références bibliographiques

**PEPPERCORN I. G. et TAFFIN C.** (2013), *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*, World Bank, Washington, DC.

**BLANCO A. G., FRETES CIBILS V. et MUÑOZ A. F.** (2014), *Rental housing wanted: policy options for Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

**CLARKE A.** (2017), "Shared ownership -learning from the UK", *Housing Finance international. The Quarterly Journal of the International Union for Housing Finance summer*, p. 27-32.

**BONATES M. F.** (2008), "O programa de arrendamento residencial-PAR: acesso diferenciado a moradia e à cidade", *RISCO Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo*, n° 7, p. 147-164.

**SIMON-MORENO H., LAMBEA-LLOP N. et GARCIA-TERRUEL R. M.** (2017), "Shared ownership and temporal ownership in Catalan law", *International Journal of Law in the Built Environment*, vol. 9, n° 1, p. 63-78.

**Agence française de développement (AFD)**  
5, rue Roland Barthes | 75012 Paris | France  
**Directeur de la publication** Rémy Rioux  
**Directeur de la rédaction** Thomas Melonio  
**Création graphique** MeMo, Julie Gilles, D. Cazeils  
**Conception et réalisation** Comme un Arbre !

**Dépôt légal** 3<sup>e</sup> trimestre 2021 | **ISSN** 2271-7404  
**Crédits et autorisations**  
License Creative Commons CC-BY-NC-ND  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>  
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD.

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.