

Le maintien et l'accession à la propriété des ménages très modestes

Conditions de réussite et propositions

Document de synthèse, octobre 2008

Objectif et démarche

La démarche

Depuis le début de l'année 2007, la Fondation de France s'est engagée dans une **démarche expérimentale en vue de créer les conditions d'une propriété durable pour des ménages précarisés**. Cette démarche est menée actuellement en partenariat avec la DIIESSES, le Crédit Mutuel et le CPLOS, collecteur du 1 % logement.

L'expérimentation a pour **objectif de conduire, sur des territoires urbains et ruraux de différentes régions de France, plusieurs opérations de maintien ou d'accession à la propriété dont les bénéficiaires sont des ménages à très faibles ressources** : accession très sociale par autoconstruction, accompagnement de la restauration dans le statut de propriétaire d'anciens copropriétaires déçus, amélioration des conditions d'habitat de propriétaires occupants...

L'enjeu est de construire des solutions d'habitat durable pour des ménages exclus du secteur locatif et/ou de l'accès au prêt bancaire classique. Le programme se déroule sur trois années, avec une dizaine d'opérateurs associatifs et coopératifs.

Au travers de ce programme, et par la capitalisation des observations recueillies lors de sa mise en œuvre, la Fondation de France et ses partenaires

souhaitent contribuer aux réflexions des acteurs des politiques de l'habitat en formulant des propositions et en précisant le sens et la nature des éléments à mettre œuvre pour développer et sécuriser les démarches d'accession à la propriété privée durable des ménages à revenus modestes voire très modestes. Compte tenu de l'actualité de ces questions, la Fondation de France et son Comité Habitat, appuyé par le directeur général, Francis Charhon, ont souhaité formaliser un premier rapport sans attendre l'évaluation finale du programme.

Les hypothèses structurantes

Les réflexions menées dans le cadre de ces groupes de travail et avec les équipes de projet engagées dans le programme se sont construites autour des hypothèses fondatrices du programme :

- **L'appui, l'accompagnement, voire l'organisation collective des accédants réunis par un projet, sont une des conditions nécessaires au développement de l'accession à la propriété des ménages très modestes.**
- **La structuration et la diversification des filières de l'accession sociale à la propriété ne se résument pas aux seules conditions économiques et financières. Elles renvoient aussi aux conditions d'implication des ménages, à la nature des opérations et aux formes de propriété qui en découlent.**

La mise en œuvre du programme permet d'expérimenter de nouvelles approches, d'en comprendre les potentialités en termes de répliquabilité mais aussi de faire émerger les difficultés et d'identifier les mesures financières, techniques ou juridiques qui permettraient de faciliter le développement de ces filières.

Ce rapport est issu

- d'une démarche collective qui a associé l'ensemble des opérateurs du programme,
- d'un groupe de travail de la Fondation de France,
- de la consultation d'experts et de personnalités reconnues sur les questions de l'accession.

L'innovation au cœur d'une nouvelle approche de l'habitat populaire

Ce programme a démarré dans la perspective de relever le défi de l'accession à la propriété de ceux qui en sont généralement exclus. En se développant, il s'avère que le programme apporte encore davantage.

En quoi réside l'innovation ? Tout d'abord dans le fait que des professionnels acceptent de sortir de leur rôle habituel pour jouer le jeu d'une entreprise nouvelle : ainsi des travailleurs sociaux se font porteurs de projets d'accession en collaboration directe avec les intéressés (des familles, des isolés) et avec des spécialistes du logement ; des bailleurs sociaux

deviennent prestataires de projets collectifs et non plus décideurs. Ces processus sont innovants aussi parce qu'ils donnent l'occasion à des femmes et des hommes pauvres et/ou marginalisés pour diverses raisons de se positionner activement dans un projet qui peut leur permettre de se loger décemment grâce à l'écoute dont ils bénéficient auprès des professionnels accompagnateurs et aux conseils qui leur sont prodigués sur la base de la situation et des contraintes de chacun. Enfin, cette expérimentation est innovante au sens où elle secrète son propre dépassement : les groupes de candidats à l'accession des différents projets s'avèrent bien plus diversifiés qu'on ne pouvait s'y attendre. Ces quelques acquis du programme reposent sur la disponibilité et l'ingéniosité des opérateurs qui ne sont rien moins qu'en train d'inaugurer **une nouvelle approche de l'habitat populaire.**

Contenu du rapport

Le rapport part du contexte actuel : explosion des coûts immobiliers et des coûts énergétiques, difficulté de l'accès au crédit et aux mesures favorisant l'accession sociale, manque d'informations...

Tous éléments dont les conséquences s'approfondissent chaque jour un peu plus face à la situation globale de crise économique et immobilière.

Les leçons de l'histoire depuis les prémices de l'intervention de l'Etat à la fin du XIX^e siècle jusqu'à l'échec du PAP dans les années 70 :

- Les dispositifs visant à développer l'accession sociale n'ont réellement fonctionné que dans certaines périodes de croissance économique.
- Ce sont surtout les classes moyennes qui ont profité des dispositifs d'aide à l'accession mis en place.
- Le mouvement des coopératives d'habitation et celui d'autoconstruction des Castors ont marqué l'accès des pauvres au logement. L'écho de ces expériences est très fort aujourd'hui puisque les modalités d'accompagnement des ménages, de création de lien social et de forme d'accession à la propriété qu'elles présentent se retrouvent dans les opérations soutenues par la Fondation de France.

Quel est le sens des mesures actuelles d'aide à l'accession ? Quel impact ont-elles ?

- Les mesures mises en œuvre actuellement profitent davantage aux classes moyennes qu'aux ménages très modestes : érosion de l'impact du prêt à taux zéro (PTZ) pour les ménages pauvres, diminution de l'effet solvabilisateur des aides personnelles au logement, absence d'effet levier des mesures fiscales (déduction des intérêts d'emprunt).
- Elles déconnectent le statut du logement de l'insertion sociale. L'accession à la propriété peut devenir aujourd'hui un facteur de fragilisation pour les ménages les plus modestes (surendettement...) qui, cependant, se lancent nombreux dans l'aventure.

Les opérations soutenues dans le cadre du programme de la Fondation de France sont inventives. Ce sont des expériences :

- aux multiples facettes, porteuses d'innovation technique (au plan de l'accès au financement, des coûts supportés par les ménages et des montages juridiques de dissociation de la propriété) ;
- fondées sur l'implication active des accédants dans la construction de leur parcours ;

- tournées vers une autre approche de l'habitat populaire. L'accession à la propriété y est considérée comme un moyen de sécuriser l'accès au logement de certaines personnes et non comme un but ultime généralisable. Cette approche implique de nouveaux rapports sociaux autour de la question du logement, notamment au travers de la mutualisation et de la coopération ;
- appuyées dans leur mise en œuvre sur des montages juridiques et financiers sur mesure pour faciliter et sécuriser économiquement les opérations et s'inscrire dans des parcours de vie.

Des expériences étrangères (Italie, Suisse, Canada, Grande-Bretagne, Etats-Unis) inspirantes :

- une autre approche de la propriété (par exemple dissociation foncier/bâti) ;

- une sensibilité des pouvoirs publics aux innovations sociales portées par les habitants ;
- la constitution de groupes d'intérêts capables de faire évoluer la législation etc.

Des enseignements et propositions structurés autour de 4 idées forces :

- Concevoir l'accession dans un parcours de vie et non comme finalité.
- Accompagner et appuyer les ménages pour construire leur autonomie et garantir la durabilité des projets.
- Accompagner le renouvellement des formes et des statuts de la propriété favorisant l'implication des ménages.
- Prendre en compte le coût global de l'accession, organiser une filière d'accession dans l'ancien.

Les propositions

Axe I Concevoir l'accession dans un parcours de vie et non comme finalité

La finalité et la pertinence de l'accession à la propriété des ménages très modestes s'apprécient à partir du parcours de vie qu'elle favorise et non comme une finalité en soi. Le recours à la propriété doit améliorer durablement la situation des familles. C'est dans le long terme que l'on pourra apprécier si la situation des familles a été durablement améliorée par l'accession à la propriété.

Principales propositions

- Développer des outils de connaissance des trajectoires résidentielles des ménages les plus modestes accédant à la propriété et les situations qui en découlent dans le cadre de l'élaboration des Programmes locaux de l'habitat et de la mise en œuvre des observatoires locaux de l'habitat.
- Réfléchir avec les candidats à l'accession ou au maintien sur ce que représente et ce qu'implique pour eux la possession du logement.
- Identifier dans les Programmes locaux de l'habitat les besoins sur un territoire. Dépasser l'approche économique de l'offre et de la demande pour aller vers une analyse basée sur la facilitation des trajectoires résidentielles des ménages qui

pourraient être concernés par l'accession à la propriété.

- Accompagner les opérateurs du secteur de l'habitat (bailleurs sociaux, associations) afin qu'ils puissent travailler pour des projets portés par les futurs accédants.

Axe II Accompagner et appuyer les ménages pour construire leur autonomie et garantir la durabilité des projets

Les projets durables, garantissant une véritable autonomie des ménages accédants, sont possibles s'ils bénéficient d'un appui et d'un accompagnement d'un type nouveau (accompagnement financier, juridique, formation des accédants). Cet appui et cet accompagnement doivent être reconnus et financés de façon prioritaire.

Principales propositions

- Créer un référentiel et des mécanismes de financement des missions d'accompagnement. Préciser les modalités de prise en compte dans le prix de revient finançable des opérations (au titre des aides et des emprunts) de tout ou partie des missions d'accompagnement.

- Favoriser les actions de qualification professionnelle pour le développement de nouveaux savoir-faire dans les métiers d'opérateurs de logement adaptés à des situations socioéconomiques critiques.
- Développer des dispositifs d'appui professionnels, juridiques et techniques.

Axe III Accompagner le renouvellement des formes et des statuts de la propriété favorisant l'implication des ménages

La réponse aux aspirations des ménages et leur implication passent aussi par des solutions nouvelles fondées sur une double approche juridique et économique en lien avec le statut de la propriété et le mode de production. Des modalités de dissociation de la propriété entre le sol et le bâti doivent être facilitées. Des formes d'accession innovantes au travers de SCI d'accession progressive en s'appuyant sur l'habitat coopératif ou en autoconstruction sont à encourager.

Principales propositions

- Promouvoir des formes d'accession innovantes en levant les obstacles juridiques et techniques : location accession (PSLA), SCI d'accession progressive, formes de propriété collective au travers du statut coopératif.
- Développer les modalités de dissociation de la propriété entre le sol et le bâti, avec acquisition ou non du foncier à terme.
- Relancer des opérations d'autoconstruction : définir un cadre juridique de référence permettant aux opérations d'autoconstruction d'avoir accès aux aides et aux financements aidés (PTZ) pour l'acquisition des matériaux et le financement de l'ingénierie ; adapter l'assurance «dommage ouvrage» en s'appuyant sur la garantie offerte par la présence d'un opérateur qualifié pour l'ingénierie d'accompagnement ; faciliter la possibilité d'apport en travail dans un dispositif collectif.
- Engager une réflexion sur la mobilisation du bail à réhabilitation pour des propriétaires occupants

en habitat indigne, en lien avec l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

Axe IV Prendre en compte le coût global de l'accession, organiser une filière d'accession dans l'ancien

Pour favoriser l'accession et le maintien dans le logement, c'est l'ensemble des coûts (et non seulement celui de l'acquisition) qui doit être pris en compte (coût de l'énergie et autres charges liées au logement, frais de transport induits par l'étalement urbain). Accompagner une filière d'accession dans l'ancien permet de répondre à nombre de ces enjeux.

Principales propositions

- Développer une filière d'accession dans l'ancien : créer un cadre de référence et un mode de financement pour faire émerger des opérateurs d'accession très sociale dans l'habitat ancien (selon une logique assimilable au marchand de biens social) ; mettre en place des aides, sous conditions de ressources spécifiques, à l'accession très sociale dans l'ancien ou étendre le bénéfice de certaines aides destinées au neuf.
- S'inspirer des expériences de prêts solidaires pour offrir des prêts spécifiques mis en œuvre par les opérateurs pour conforter l'accession dans l'ancien (au démarrage ou pour traiter des difficultés ultérieures).
- Développer la vente du patrimoine locatif HLM sous conditions d'accompagnement et de prise en compte des coûts sur le long terme.
- Financer de manière permanente des opérateurs de prévention et de traitement des difficultés rencontrées par des propriétaires et dans certaines copropriétés dégradées.
- Mettre les objectifs du Grenelle de l'environnement au cœur des opérations d'accession pour les plus modestes : notamment prise en compte des charges dans l'estimation des capacités d'endettement et système réduisant, pour les ménages modestes, l'écart de coût foncier entre périurbain et zones urbaines organisées.