

# Réflexions

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

Conditions de réussite  
et propositions



Avec le soutien de



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

Conditions de réussite et propositions  
pour le maintien et l'accession  
à la propriété durable des ménages  
très modestes et en situation  
d'exclusion

Ce rapport a été rédigé par  
Cécile Canpolat, Sonia Fayman,  
Jean-Pierre Troche et Samuel Jablon  
(Ville et Habitat – ACT Consultants)

# Sommaire

<b>INTRODUCTION. Pourquoi ce programme ? Pourquoi ce rapport ?</b>	<b>3</b>
I. L'accession sociale : Une question d'actualité aux prises avec de nombreux paradoxes	3
II. Hypothèses fondatrices du programme de la Fondation de France	4
III. Des enseignements qui vont au-delà des hypothèses	5
<b>PARTIE 1. Approche générale des enjeux de l'accession</b>	<b>7</b>
I. L'apport des différents dispositifs, les leçons de l'histoire	7
II. Les mesures récentes mises en place pour faciliter l'accession sociale à la propriété et leurs impacts sur les ménages modestes et pauvres	11
<b>PARTIE 2. Expérimentations locales innovantes : apports et difficultés identifiés</b>	<b>22</b>
I. Le programme expérimental de la Fondation de France : présentation et typologie des projets	22
II. L'innovation dans le programme de la Fondation de France	24
III. L'apport des expériences étrangères	39
<b>PARTIE 3. Enseignements et propositions</b>	<b>45</b>
I. Concevoir l'accession à la propriété dans un parcours de vie et non comme finalité	46
II. Accompagner et appuyer les ménages pour construire leur autonomie et garantir la durabilité des projets	48
III. Accompagner le renouvellement des formes et des statuts de la propriété favorisant l'implication des accédants	50
IV. Prendre en compte le coût global de l'accession, organiser une filière d'accession dans l'ancien	53
Tableau de synthèse des principales propositions	57
<b>ANNEXES</b>	<b>60</b>

# Préambule

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. Cette expérimentation consiste à 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... Il s'agit d'apporter des réponses d'habitat durable à 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. Une mission de suivi et d'évaluation de cette démarche a été confiée au groupement ACT Consultants - Ville et Habitat.

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 son directeur général, Francis Charhon, ont souhaité formaliser un premier rapport sans attendre l'évaluation finale du programme.

Ce rapport est issu d'une démarche collective qui a associé l'ensemble des opérateurs du programme au cours d'une série de réunions de travail, d'un groupe de travail de la Fondation de France et de la consultation d'experts et de personnalités reconnues sur les questions de l'accession lors d'une réunion dédiée.

Nous remercions chaleureusement l'ensemble des participants à ces réunions pour leurs contributions et l'enrichissement qu'ils ont fourni aux débats. Sans eux ce rapport n'aurait pas été possible.

Ce rapport a été rédigé par

**Cécile Canpolat, Sonia Fayman, Jean-Pierre Troche et Samuel Jablon  
(Ville et Habitat – ACT Consultants)**

**Fondation de France :** Michel Méry, Xavier de Lannoy, Martine Gruère, Patrice Cieutat (Comité Habitat)

**Partenaires du programme :** Michelle Arnaudies (DIIESES), Guy Leré (Crédit Mutuel), Catherine Ostan (CPLOS).

**Représentants associés au groupe de travail :** Philippe Almy (Crédit immobilier de France), Jean-Luc Cordier (Crédit Coopératif), Eric Malevergne (Fédération des Pact), Comité de pilotage et partenaires du programme

**Associations soutenues dans le cadre du programme :** AERA (Stéphane Gruet, Pierre-Etienne Faure), UFUT 44 (Yves Aubry), Habicoop (Bertille Darragon), Ficosil (François Chaillou, Anne Guillemain), Toits Par Toi (Charles Nicol), Julienne Javel (Laure Paveau), Compagnons bâtisseurs Bretagne (Jacques Matelot, David Rucay, Marion Cardiet), Pact Aveyron (Patrick Marot), Relais Habitat (Frédérique Trouvé).

**Experts et personnalités auditionnées :** Vincent Lourier (Fédération des coopératives HLM), Bernard Vorms (Anil), Christine Lelévrier (Institut d'Urbanisme de Paris), Marie-Pierre Lefeuve (Institut d'Urbanisme de Paris), Remi Girard (Fédération nationale des Pact Arim), Henri Bureau (Association française

## Introduction

Finalité et objectif du programme de la Fondation de France dans le contexte de l'accession à la propriété des ménages modestes

# Pourquoi ce programme, pourquoi un rapport?

## I. L'accession sociale : une question d'actualité aux prises avec de nombreux paradoxes

L'accession à la propriété est une opération d'acquisition d'une résidence principale financée dans sa totalité ou en partie par un crédit. L'accession aidée, dont l'accession sociale est une des formes principales en France, est la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs d'incitation et d'appui pour les ménages accédants. Il s'agit d'un ensemble de réponses graduées qui peuvent se combiner en fonction des volontés politiques locales et nationales : des prêts bonifiés, des subventions, des clauses de sécurisation... L'accession très sociale à la propriété n'est pas forcément la mise en œuvre d'un dispositif différent de ces éléments, c'est avant tout une réflexion sur l'adaptation des dispositifs existants aux ménages très modestes, en situation d'exclusion ou relevant de problématiques spécifiques (gens du voyage en sédentarisation, ménages désocialisés, personnes âgées, etc.).

**Ce rapport s'intéresse à l'accession à la propriété des ménages très modestes et en situation d'exclusion et aux conditions à réunir pour que les opérations d'accession soient possibles et qu'elles représentent pour les ménages un projet durable, économiquement acceptable et favorisant une inclusion sociale.** Dans ce contexte, il convient de s'interroger non seulement sur l'accès mais également sur les politiques de prévention ou de traitement permettant le maintien dans leur bien de propriétaires occupants en difficulté (impossibilité de payer les charges locatives, de financer des travaux d'entretien ou d'achever des travaux pour rendre un logement habitable et décent).

Ces questions sont fortement d'actualité dans l'agenda politique si l'on considère les nombreuses mesures et annonces (la maison à 15 € par jour, le Pass-foncier, la relance de la vente des logements HLM...) de même que l'abondance de rapports (Rapport Vorms / Taffin, rapport du Conseil national de l'habitat).

La progression du taux de propriétaires en France est très présente dans les discours politiques et elle est affirmée comme un axe des politiques publiques du logement. Ce discours national trouve un écho au niveau local, où de nombreuses intercommunalités et collectivités territoriales recherchent de nouvelles approches pour permettre une plus large accession à la propriété (notamment dans la mise en œuvre des Programmes locaux de l'habitat - PLH).

Cependant, l'évolution récente du contexte économique et la crise financière internationale avec ses conséquences sur l'offre de crédit accessible aux plus défavorisés éclairent de manière paradoxale cette même question. La période actuelle semble ainsi marquée par la volonté politique de développer et relancer l'accession sociale à la propriété quand, dans le même temps, ces opérations sont de plus en plus difficiles à réaliser. Nous citerons ici les principales difficultés qui ont émergé au cours des dernières années et dont les conséquences seront analysées dans la suite du rapport :

- **L'évolution du marché<sup>1</sup> rend de plus en plus sélectives les offres de financement.** La raréfaction du

1. Selon les données de l'observatoire du financement du logement, le coût relatif de l'accession était équivalent en 2006 à 5,1 années de revenus. En 2002, ce chiffre était de 3,6 et en 2004 de 4,1. Cette évolution a notamment été portée par le coût de l'accession dans l'ancien.

foncier disponible et l'explosion de son coût dans la valeur totale des opérations sont un défi à l'équilibre des montages financiers. C'est ainsi que les opérations d'accession très sociale ne se font presque jamais sans une « subvention foncière »<sup>2</sup>.

- **L'obtention d'un crédit est une gageure** pour des personnes considérées « à risque » dans le système bancaire qui privilégie le niveau et la régularité des revenus des accédants sur la valeur du bien à financer. Le rapport Vorms/Taffin affirme que sont « exclus du crédit »<sup>3</sup> ceux dont les revenus sont irréguliers ou précaires et les personnes n'ayant pas accès à l'assurance décès-invalidité à cause de leur âge.
- **Les conséquences sur le marché des incitations fiscales** : au cours des dernières années, suite aux incitations fiscales des pouvoirs publics, les promoteurs privés ont fortement orienté leur production vers les investisseurs locatifs au détriment du marché de l'accession « familiale » à la propriété en centre ville.
- **La crise financière actuelle, partie de celle des subprimes aux Etats-Unis** montre peut-être qu'on ne peut pas impunément entraîner les pauvres dans la spirale de l'endettement immobilier. En France aussi, certains emprunteurs qui ont souscrit des prêts à taux progressifs au cours des dix dernières années sont fragilisés. Quand bien même

les conséquences sociales dramatiques observées dans les états américains ne sont pas d'actualité, la hausse des taux d'intérêt pourrait avoir des conséquences graves pour ces ménages.

- Les mesures visant à favoriser l'accession sociale sont nombreuses ; on constate cependant qu'elles **bénéficient davantage aux classes moyennes qu'aux ménages pauvres**,
- Les accédants rencontrent de multiples difficultés lorsqu'ils n'ont pas prévu ou n'ont pas été correctement informés sur **le niveau des charges à payer** (transports, charges de copropriété...) ; ils se trouvent alors dans des situations d'endettement insupportables après avoir fourni des efforts importants pour accéder à la propriété.
- D'autres difficultés, enfin, sont liées au **manque d'information, de moyens financiers et de savoir-faire en matière de réhabilitation** ; on voit ainsi des ménages qui accèdent à un bien immobilier très dégradé, qui consacrent un temps considérable à réaliser des travaux, sans avoir les moyens de les réaliser correctement et qui s'y épuisent sans jamais parvenir à jouir pleinement de leur acquisition.

Tous ces facteurs ont entraîné une dégradation de la situation de la primo-accession et de l'accession sociale depuis la fin des années 1990.

## II. Hypothèses fondatrices du programme de la Fondation de France

La Fondation de France a souhaité engager un programme d'expérimentations et de réflexions concernant l'accession à la propriété privée sociale et très sociale.

La démarche d'expérimentation se traduit par un soutien apporté durant trois ans à une dizaine d'organismes professionnels de statut associatif ou coopératif qui sont désignés dans ce rapport par le terme d'opérateurs. La Fondation apporte son concours à la réalisation de projets très divers de maintien ou d'accession à la propriété pour des publics en grande difficulté. Cette démarche comporte aussi un dispositif de réflexion collective et d'échange qui permet à ces opérateurs d'analyser leurs difficultés et les moyens

de les dépasser. Ces échanges donnent à voir un panorama de pratiques innovantes d'appui à l'accession de ménages très modestes, que la Fondation de France souhaite mettre en avant dans le présent rapport. Celui-ci fait également place aux blocages auxquels sont confrontés les opérateurs et aux propositions opérationnelles qu'ils formulent pour les dépasser.

Il n'est pas dans le rôle de la Fondation de France de se prononcer sur les objectifs avancés par les pouvoirs publics d'une accession généralisée à la propriété du logement. Dans le cadre de sa démarche avec ses partenaires, la Fondation de France se positionne davantage sur une approche pragmatique.

2. Accession très sociale – Réflexion du groupe de travail, Igloo France, Juin 2003

3. TAFFIN Claude, VORMS Bernard, Elargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques, avril 2007



- Il s'agit d'une part de fonder la démarche sur les attentes de ménages très modestes et/ou en situation d'exclusion et de préciser en quoi un projet d'accession pour ces personnes peut être déterminant dans les trajectoires de vie : insertion, consolidation de leur parcours et/ou de leur statut social, économique et patrimonial. L'objectif est aussi d'analyser les difficultés rencontrées et les freins à la mise en œuvre des projets d'accession.
- Il s'agit d'autre part de formuler des propositions quant à la construction des conditions de réussite des projets d'accession pour les plus modestes et les ménages en situation d'exclusion.

**Partant de ces objectifs, deux hypothèses ont été au fondement des réflexions engagées dans le programme, qui orientent ce rapport :**

- **La fonction d'appui et d'accompagnement des ménages doit être reconnue par les politiques publiques car elle est une des conditions nécessaires au développement de l'accession à la propriété des ménages très modestes.**

Alors que de nombreuses pistes sont actuellement explorées quant à l'accessibilité économique de la production neuve et quant aux dispositifs de sécurisation, le sens de l'accession à la propriété de populations en grande difficulté et les dimensions humaines qui renvoient aux trajectoires de vie, d'insertion et d'implication des ménages sont peu prises en compte. Or, ce sont là des éléments incontournables dans une perspective d'implication réelle et de prise de responsabilité des personnes. La construction de l'autonomie repose sur un type d'accompagnement qui se distingue radicalement de l'assistantat. Cet appui, qui peut prendre des formes très différentes, notamment des démarches collectives, est une dimension indispensable à la réduction des risques pour les accédants et à la réussite des projets d'accession.

- **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.**

Les filières existantes de l'accession aidée sont-elles adaptées à l'accession des plus modestes ? On constate que le système actuel reste très centré sur l'accession à la propriété dans le neuf et en individuel ; or l'accession à la propriété des plus défavorisés gagnerait sans doute à une diversification des filières : la place de l'ancien, de l'accession en collectif, le contexte créé par la vente des HLM, la relance de nouvelles formes de coopératives sont des éléments à prendre en compte. Il convient également de porter une attention particulière aux solutions expérimentales et innovantes de démembrement du droit de propriété ou de propriété collective. Loin de se borner à l'addition d'une série de niches d'accession diversifiées, le programme de la Fondation de France entend ouvrir la voie à une réflexion sur l'efficacité de l'ensemble des filières dans un contexte où l'accession peut être un facteur d'insertion.

Enfin, pour élargir la réflexion et sortir du cadre français, une partie de ce rapport est consacrée à la présentation d'exemples étrangers. Ces expériences d'accession explorent les formes de la propriété et reposent sur l'implication forte des accédants. Elles peuvent s'observer notamment dans des pays de tradition coopérativiste. Que ce soit en Suisse, au Canada, en Italie ou en Grande-Bretagne, des pratiques profondément enracinées donnent à voir les atouts et les facteurs de réussite des projets et permettent d'anticiper d'éventuelles difficultés.

### III. Des enseignements qui vont au-delà des hypothèses

Ce programme a démarré dans la perspective de relever le défi de l'accession à la propriété de ceux qui en sont généralement exclus et de témoigner des difficultés rencontrées à cet égard pour, au final, proposer des aménagements efficaces des dispositifs d'accès au logement.

Or il s'avère qu'en se développant, le programme apporte encore davantage. S'il est encore trop tôt pour dire ce

qu'il apporte réellement aux candidats à l'accession de la dizaine de projets concernés, il va clairement à contre-courant de quelques idées reçues. La vision « pauvrisme » de catégories sociales dominées n'ayant d'autre alternative que la rue, la misère ou l'assistantat est battue en brèche par des processus véritablement innovants.

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, ce que certains d'entre eux n'espéraient même plus. 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, leur confiance en eux et leur énergie créatrice sont restaurées. Ils sont alors mieux à même de saisir l'occasion de transformer leur situation – cela, certes pour une partie du public de ce programme, des changements radicaux ne se produisent pas systématiquement et surtout pas rapidement, tant il est vrai qu'un travail de longue haleine est indispensable et que certains obstacles sont quasiment insurmontables.

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. Vus de loin, ce sont tous des gens en difficulté de logement

pourrait-on dire, mais à y regarder de plus près et à prêter attention aux histoires et aux parcours des uns et des autres, l'on prend conscience d'une grande variété qui est un atout et en même temps un enjeu pour les opérations en cours.

Ces quelques acquis du programme, permis par le coup de pouce de la Fondation de France, 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.

L'élaboration du présent rapport a été conduite de façon collective associant le comité Habitat de la Fondation de France, les opérateurs du programme, des experts et personnalités extérieures. Dans une première partie de cadrage où sont évoqués les enjeux de l'accession à la propriété, il apparaît que les dispositifs et le marché laissent les plus modestes sur la touche. La deuxième partie est dévolue à la présentation du programme de la Fondation sous l'angle des différentes caractéristiques des projets soutenus et de leurs qualités d'innovation sociale, économique, technique et financière. La troisième partie, enfin, s'efforce de synthétiser provisoirement les enseignements du programme et esquisse des propositions de diverses natures visant à lever les obstacles de l'accès au logement des ménages modestes et très modestes, notamment via l'accession à la propriété.

## Partie 1

# Approche générale des enjeux de l'accèsion

## I. L'apport des différents dispositifs, les leçons de l'histoire

Les politiques publiques d'accèsion à la propriété sont le fruit d'une histoire qu'il convient d'examiner rapidement pour comprendre les traces qu'elle a pu laisser dans le paysage actuel de l'accèsion aidée.

On interrogera donc quelques exemples historiques à la lumière de la question de l'accèsion très sociale : les dispositifs mis en œuvre ont-ils touché les plus modestes ? Avec quelles conséquences ? Dans quelles mesures ces politiques ont-elles permis une promotion sociale pour les ménages accédants ? Quelle sécurisation ont-elles apporté ?

On cherchera aussi dans ces exemples historiques les expériences innovantes, comme le mouvement des Castors, qui pourraient inspirer les expérimentations actuelles, à travers leurs réussites comme leurs échecs.

### Les prémices de l'intervention de l'Etat, le lien au patronat et au travail (1850-1945)

Les courants de pensée liés au logement ouvrier  
Premiers éléments de législation

### Le large développement de l'accèsion aidée puis la fragilisation des ménages modestes (1945-1980)

Les 30 glorieuses et l'accèsion « facile » dans les années 60-70  
L'échec du PAP et ses conséquences

### Les formes alternatives : les mouvements coopératifs et d'autoconstruction

Le mouvement coopératif  
L'autoconstruction : l'expérience des Castors

### A. Les prémices de l'intervention de l'Etat, le lien au patronat et au travail (1850-1945)

Les politiques du logement au XIX<sup>e</sup> ont été marquées par la conjonction de plusieurs mouvements et pensées nouvelles en réponse à la multiplication des taudis : l'hygiénisme et la salubrité (loi Melun 1850), le socialisme utopique (Robert Owen, Charles Fourier), le paternalisme industriel et l'émergence du logement ouvrier.

L'émergence d'un cadre législatif pour apporter une réponse aux enjeux de logement des classes laborieuses se construit au travers de la **loi Siegfried de 1894**. Elle crée les sociétés d'Habitation à Bon Marché (HBM) et met en place des incitations à la constitution de sociétés HBM et à la construction de maisons ouvrières. Des comités locaux de patronage sont créés dans les départements pour encourager les constructions de « *maisons salubres à bon marché* » afin de les louer ou de les vendre. Des subventions sont instaurées via la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et des exonérations d'impôts pour les propriétaires sont mises en place. Cependant, le bilan de la loi est décevant car elle n'impose aucune obligation, et la CDC est réticente à accorder des prêts aux sociétés HBM, craignant une trop faible rentabilité. Ce bilan a généré un débat toujours d'actualité sur le choix entre le locatif ou l'accèsion pour les plus pauvres. La loi Ribot, première tentative pour structurer une filière d'accèsion bon marché à la propriété, sera une tentative de réponse à ce débat.

**A l'entrée du XX<sup>e</sup> siècle, la situation a finalement peu évolué et l'habitat insalubre persiste largement pour loger les classes populaires.**

Deux lois importantes sont alors votées : la loi Strauss en 1906, censée favoriser le développement des HBM

(création de comités départementaux d'HBM, obligation de prêt pour la CDC, appui des communes et départements au financement des opérations ou à la garantie des emprunts) et surtout **la loi Ribot en 1908**. La loi Ribot crée des Sociétés de crédit immobilier pour favoriser l'accession à la « petite propriété » surtout en milieu rural afin de fixer les populations et enrayer l'exode rural. Elle met en place la formule de la « location-attribution » (voir plus bas le chapitre sur les coopératives), elle étend les dispositions fiscales de la loi Siegfried et crée un prêt aidé consenti par l'Etat. C'est le premier exemple d'aide à la pierre. Ces dispositions restent cependant réservées à l'élite de la classe ouvrière du fait de l'obligation pour les accédants d'avoir un apport personnel. Peu de constructions seront réalisées sous l'égide de cette loi.

**La loi Loucheur de 1928** marque un palier nouveau, elle est la première loi de programmation fixant des objectifs chiffrés. Dans le contexte, après la première guerre mondiale, de crise du logement dans les grandes agglomérations et de faible capacité d'intervention de l'Etat, la loi définit un plan de construction sur 5 ans (260 000 logements en accession ou en location) où les financements publics peuvent aller jusqu'à 90 % du coût de la construction. L'objectif de la loi est de permettre « 100 000 nouveaux propriétaires par an » en offrant la possibilité aux ménages d'emprunter à taux réduit. La propriété populaire reste alors considérée comme un instrument de régulation sociale sans pour autant faire l'objet d'un soutien très fort. Cette loi entraîne néanmoins le développement des « pavillons de banlieue » dans toute la région parisienne.

On voit bien que dans cette période le développement de la propriété pour les classes les plus modestes reste peu important. Il est lié à l'adoption de quelques lois mais surtout au travail et à une logique paternaliste patron / ouvrier. Ainsi, à la veille de la seconde guerre mondiale, le taux de propriétaires occupants avoisine les 35 %.

### **B. Le large développement de l'accession aidée puis la fragilisation des ménages modestes (1945-1980)**

Les 30 Glorieuses sont une période de fort développement de l'accession à la propriété en général et par conséquent de l'accession sociale également. Cette période voit ainsi l'ancrage des dispositifs officiels

qui permettront à des ménages modestes d'accéder à la propriété, mais les fragiliseront aussi à partir des crises des années 70, de la hausse du chômage et de celle des taux d'intérêts.

L'aide à la pierre est instaurée en 1952 et permet la mise en place de financements très avantageux pour la construction par les offices HLM (subventions du Trésor, prêts bonifiés à très faible taux d'intérêt sur une longue durée). La création en 1953 du « 1 % patronal pour le logement des salariés » qui finance, entre autres, des programmes d'accès à la propriété continue à inscrire l'accession dans un lien au travail même si l'occupation des logements n'est plus liée à un contrat de travail.

La première loi facilitant la vente de logements HLM à leurs habitants est adoptée en 1965. Elle doit permettre de favoriser l'accession à la propriété des ménages modestes, de décharger la collectivité d'un volume patrimonial dont la charge d'entretien est lourde et de fournir un complément de ressources aux sociétés HLM pour la construction neuve. Mais les organismes HLM craignent alors de voir partir la meilleure part de leur patrimoine, et cette loi n'a donné que de faibles résultats.

**La fin des années 60 et le début des années 70 sont une période faste pour les accédants à la propriété à revenus modestes. Des centaines de milliers de familles réalisent leur « rêve » d'accession notamment au travers de la « folie pavillonnaire » (Villagexpo, Chalandonnettes).** Deux éléments se conjuguent dans la production de ce phénomène : les incitations financières de l'Etat relayées par les banques et une situation économique favorable qui a permis la consolidation des couches moyennes. On peut d'ailleurs se demander si la propriété ne s'étend pas plus du fait des conditions économiques favorables que des mesures d'incitation. Mais, à partir du milieu des années 70, la situation change avec la première crise pétrolière et la crise sociale qui se traduit notamment dans le secteur du logement.

A la fin des années 70, pour relancer le secteur du bâtiment et inciter à l'accession à la propriété, un nouveau produit est lancé : le Prêt Aidé à la Propriété (PAP). Le PAP est un prêt bonifié constant ou progressif qui est accordé sous conditions de ressources et ouvre droit à l'Aide Personnalisée au Logement (APL). Or, dès le milieu des années 80, les incidents de paiement liés au PAP se multiplient, faisant naître à grande échelle une catégorie administrative « d'accédants en difficulté »<sup>4</sup>.

4. SPINOUSA Nancy, *Le propriétaire dégradé, l'illusion marchande*, in *Devenir Propriétaire*, Les Annales de la recherche urbaine, n° 65 décembre 1994, Plan urbain – Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Paris

Les causes d'impayés sont nombreuses : progressivité du prêt qui crée un effet d'étranglement, incidents de la vie tels que divorce et perte d'emploi, baisse de l'APL, charges trop élevées, crédits à la consommation. Le versement de l'APL étant par ailleurs conditionné au remboursement du prêt, très vite la situation devient intenable pour les ménages les plus fragiles. A la suite de ces impayés, l'Etat réagit en remettant en cause une partie de la progressivité, il diminue les taux de remboursement et majore l'APL pour remédier aux difficultés financières des ménages. Mais le flux des impayés se maintient malgré ces mesures.

Le PAP s'est inscrit dans une idéologie pavillonnaire «classique» où la maison est une «éthique de l'existence» (Nicole Haumont). Mais il a aussi fait de la propriété un dispositif institutionnel dans lequel la maison devient un produit financier. Les recherches et évaluations qui ont pu être menées, en particulier par Nicole Haumont, ont souligné que le PAP a amplifié le développement d'un rapport bureaucratique entre l'acheteur et le vendeur (agent juridico-financier) qui est devenu un intermédiaire entre le ménage et les banques (car souvent le promoteur était aussi celui qui distribuait les PAP et percevait les remboursements). Ces aspects sont fondamentaux car ils ont sans doute encore aujourd'hui une influence sur la vision financière du logement et sur le rôle d'intermédiation des promoteurs.

→ *Il faut noter, tout de même, dans le bilan du PAP que ce ne sont pas les catégories les plus modestes qui ont profité du dispositif. Comme l'ont montré des recherches antérieures, «il convient (...) de relativiser l'effet de démocratisation de l'accès à la propriété qu'on accorde au PAP»<sup>5</sup>, les ménages accédants ont surtout été des ménages issus de la classe moyenne et des catégories supérieures des classes ouvrières. La solvabilisation apportée par l'APL a cependant permis à des ménages plus jeunes d'accéder à la propriété».*

### C. Les formes alternatives d'accession pour les ménages modestes : les mouvements coopératifs et d'autoconstruction

A côté des dispositifs publics conçus pour l'accès au logement des couches sociales moyennes et modestes, mais principalement salariées, certains mouvements

se sont développés ou redéveloppés ; ils comportent des modalités propres qui permettent une accession moins coûteuse et qui sont davantage à l'écoute des difficultés particulières à certaines catégories de la population.

#### 1. Le mouvement coopératif<sup>6</sup>

Du fait d'une législation peu favorable, le mouvement coopératif est toujours resté assez faible en France. Il a connu son apogée de 1945 à 1965 en permettant, pendant la forte période de construction des années 50-60, l'accès à la propriété de ménages modestes.

Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des sociétés coopératives d'HBM sont créées (grâce aux lois Siegfried et Ribot). Leur activité est tournée vers la construction de petites opérations en accession via la formule de la **location-attribution**. Ce mode d'accession touche des personnes qui n'auraient pu autrement accéder à la propriété, la formule coopérative permettant une baisse des coûts de construction. 10 000 logements en accession ont ainsi été construits avant la seconde guerre mondiale par les sociétés coopératives d'HBM.

La location-attribution est réutilisée dans la période de relance des coopératives dans les années 50. Les coopérateurs bénéficient alors de financements liés à l'agrément HLM qui leur offre des prêts sur 35 ans à un taux de 2%. Concrètement, la coopérative procure au coopérateur un logement en location avec la promesse de le lui attribuer en pleine propriété après remboursement. L'accédant achète des actions de la coopérative équivalentes au prix de revient du logement. A son entrée dans les lieux, il verse au moins 20% du coût total de construction puis verse des annuités pendant la période de remboursement du prêt consenti par l'intermédiaire de la coopérative (à ces annuités s'ajoutent un loyer pour couvrir les charges d'intérêts et les frais de gestion).

Les sociétés coopératives vont développer d'autres produits pour les ménages n'ayant pas les moyens d'accéder à la propriété, par des formules de location simple ou de location coopérative qui se rapproche d'une formule de propriété collective des logements. Dans la formule de la **location coopérative**, le locataire achète sous forme d'actions un droit d'usage qui sera ensuite cessible. Le coût de ce droit se situe le plus souvent autour de 20% de la valeur du logement mais il pouvait atteindre également l'équivalent du prix total

5. *Idem.*

6. ATTAR Michèle, LOURIER Vincent, VERCOLLIER Jean-Michel, La place de la forme coopérative dans le secteur de l'habitat en France, Fédération nationale des coopératives d'HLM, PUCA, 1998

de construction. Le loyer versé ensuite correspond aux charges communes et aux remboursements d'emprunts (en fonction de la somme initiale versée). L'accès à ce type de logement reste soumis à la législation HLM en termes de plafonds de ressources et de loyer. La proximité de cette formule avec la location-attribution a pu faire croire parfois aux coopérateurs qu'ils pourraient accéder à la pleine propriété de leur logement, mais le mode de financement des opérations ne permettait de céder ces logements qu'en fonction de la législation sur la vente de logements HLM. Il s'agit du mode de gestion coopératif qui demande le plus de travail d'implication collective de la part des coopérateurs.

Dans les années 1960 les coopératives HLM, du fait de leurs savoir-faire, vont s'impliquer dans le développement de l'accession en maison individuelle bon marché se basant sur le principe de la location-attribution. Les coopératives participent ainsi à l'organisation des *villagexpos* (prototype de lotissement de différents constructeurs qui devient un véritable lotissement à la fin de l'opération) et au concours lancé par le ministre Chalandon en 1968 (modèle de maisons individuelles respectant des prix plafonds homogènes avec le logement social). Malgré l'image très négative de ces constructions (nombreux procès pour malfaçons), le bilan de cette politique apparaît, selon Michèle Attar, largement positif, tant d'un point de vue économique qu'au regard de l'utilité sociale de ces opérations (14 000 Chalandonnettes réalisées par la coopérative d'HLM «Coopartois» dans le bassin minier du Nord, 1 500 pour le Toit Girondin...).

Les années 1970 marquent le début d'une crise du mouvement coopératif qui perd une part de l'esprit coopératif qui l'animait et ne reste parfois qu'un moyen d'accéder aux financements HLM. Une série de décrets va réduire les compétences des coopératives HLM et les rapprocher du fonctionnement des SA d'HLM, la location coopérative est ainsi supprimée en 1971. Les sociétés coopératives sont alors privées de l'essentiel de leurs attributions et de leur patrimoine.

Depuis 1983, au fil des lois régissant le statut des sociétés coopératives, celles-ci retrouvent petit à petit leurs compétences, jusqu'en 2003 avec la création des Sociétés coopératives d'intérêt collectif. Les sociétés coopératives se recentrent, depuis, sur l'accession très sociale, la location-accession mais toujours également la location simple et la gestion immobilière.

Le travail que mènent les coopératives dans ce domaine est pertinent eu égard à l'accession à la propriété de ménages très modestes. Il se compose en effet d'une multiplicité d'expériences locales qui font souvent appel à des montages différents et à des projets adaptés à chaque groupe de coopérateurs.

→ *La renaissance du mouvement coopératif dans l'habitat s'inspire notamment d'expériences italiennes, québécoises et suisses (voir plus loin). Elle s'inscrit dans une alternative au modèle néolibéral du logement qui tend à s'imposer en lien avec les mutations économiques et sociétales. Avec Yann Maury<sup>7</sup>, soulignons que les coopératives d'habitants remettent en avant la notion et la pratique collectives. Des projets conduits par des groupes réunis autour de l'envie d'habiter autrement et appuyés par des techniciens adhérant à cette idée, démontrent le «génie technique des habitants coopérateurs» (Maury, op. cité). Coopérateurs et techniciens d'appui questionnent la législation et le cadre actuel de la politique du logement ; ils en identifient les limites législatives, réglementaires fiscales qui rendent très difficile de mener à bien leurs projets. Dans certains cas, cependant, ils réussissent à déclencher des partenariats très performants avec des collectivités territoriales, des organismes spécialisés et même des établissements financiers. Des propositions émergent de ces processus, dans la perspective de faciliter un autre mode de production de l'habitat.*

## 2. L'autoconstruction : l'expérience des Castors

L'idée de l'autoconstruction collective comme alternative à l'accession à la propriété classique est le fruit de la crise du logement de l'après seconde guerre mondiale. Dès 1945, des familles se regroupent dans quelques villes de France pour construire ensemble leur logement et en 1948 apparaissent les premiers chantiers importants des Castors (Pessac dans la banlieue bordelaise, Montreuil et Créteil-Mont Mesly dans la région parisienne, Rezé en banlieue nantaise). En 1950 se crée l'Union nationale des Castors qui coordonne les actions des différents groupements locaux.

Le principe du mouvement Castors est le regroupement en coopérative d'autoconstruction pour économiser des coûts de main d'œuvre, obtenir des matériaux de construction à prix avantageux et des

7. MAURY Yann : introduction à la conférence du 30 mai 2008 tenue à l'ENTPE, école nationale des travaux publics et de l'équipement, sur « Les coopératives d'habitants, une troisième voie pour le logement populaire »

délais de paiement. Selon le principe de «l'apport-travail», un maximum de travaux de construction est réalisé par les futurs habitants des logements pendant leurs temps de loisirs et de congés.

Le mouvement acquiert une certaine reconnaissance et différentes réglementations favorisent son développement. Le principe de «l'apport-travail» est reconnu pour accéder collectivement à des prêts ou pour bénéficier de la législation HLM.

Cependant, la priorité donnée par les pouvoirs publics au logement locatif social entraîne le déclin du mouvement d'autoconstruction dans la même vague que celui du mouvement des coopératives. Les Castors deviennent alors plus un groupe d'échange de matériel et de savoirs que de construction groupée.

Cette expérience a laissé une trace forte comme méthode alternative d'accession à la propriété permettant aux personnes à revenus modestes de construire leur logement. Ses avantages sont nombreux : réduction des coûts, forte implication des futurs propriétaires dans leur projet, construction de solidarités très fortes entre autoconstructeurs (et entre familles, puisqu'il existe aujourd'hui encore des associations d'enfants de Castors). Néanmoins, les «coûts» de cette méthode en termes de temps passé sur les chantiers et de fatigue physique des autoconstructeurs sont considérables. De plus, si pour certains l'autoconstruction peut être un choix et l'affirmation d'un engagement collectif, elle est pour d'autres un palliatif : c'est parfois la seule possibilité d'accéder à la propriété en période de crise du logement ; du fait de l'étroitesse des revenus, ce peut être un choix par défaut.

L'autre intérêt de cette expérience est qu'elle permet, tout en respectant quelques principes fondateurs, de laisser une grande liberté et une diversité de formes dans les projets locaux en termes de montage juridique (propriété collective ou individuelle) ou dans le degré d'autoconstruction et d'autogestion. Cette diversité face à la standardisation des produits et méthodes proposés aujourd'hui est un élément à retenir qui sera approfondi plus loin dans le rapport.

→ *On peut se demander si aujourd'hui la relance d'une filière s'appuyant sur l'autoconstruction peut être une modalité viable d'accession à la propriété pour des ménages modestes. Sans répondre d'emblée et de façon catégorique à cette question, et dans l'attente de l'évaluation de certaines des expériences du programme de la Fondation de France, il faut admettre que le contexte n'est plus le même. Premièrement dans la décomposition des coûts de l'accession (poids du foncier beaucoup plus important, coût du travail ayant diminué par rapport au coût des composants), le budget incompressible qui pèse aujourd'hui sur l'accès à la propriété est celui du foncier. Ensuite, la précarité professionnelle (temps partiels, horaires décalés, pertes d'emploi) et la fragilisation de la cellule familiale classique peuvent rendre plus difficile la consolidation de tels projets. Enfin les opérations d'autoconstruction des 30 glorieuses étaient portées par une idéologie et des valeurs collectives beaucoup moins présentes aujourd'hui. Néanmoins, une autoconstruction collective ou accompagnée permettra toujours de diminuer le coût de l'accession.*

## II. Les mesures récentes mises en place pour faciliter l'accession sociale à la propriété et leurs impacts sur les ménages modestes et pauvres

Les mesures récentes prises pour faciliter l'accession à la propriété s'inscrivent dans l'histoire, depuis la fin du xx<sup>e</sup> siècle, de l'intervention des pouvoirs publics pour encourager les ménages à devenir propriétaires. On observe que ces mesures, qui combinent une logique large et ouverte au plus grand nombre et une logique ciblée sur des catégories plus modestes, bénéficient davantage aux classes moyennes qu'aux ménages modestes et pauvres. Cependant, les opérations

d'accession pour les ménages de la classe moyenne se sont maintenues à des niveaux très importants mais dans des conditions de plus en plus délicates (taux d'effort croissant, etc.). La situation d'accédant, comme celle de propriétaire occupant, apparaît ainsi comme un élément de fragilisation pour une partie des ménages pauvres (surendettement, impossibilité de réaliser des travaux d'accès au confort...).

## A. L'intervention des pouvoirs publics pour faciliter l'accès à la propriété

**Aujourd'hui, l'intervention des pouvoirs publics pour favoriser l'accès à la propriété tire sa légitimité de la volonté d'agir sur les parcours résidentiels des ménages et sur la «chaîne du logement».** Un des moyens pour rendre plus efficace l'offre de logement social est alors de libérer les logements en permettant à leurs occupants d'accéder à la propriété et de réaliser ainsi des parcours résidentiels «classiques» depuis le logement social jusqu'à la propriété.

Outre le principe théorique de la facilitation d'un parcours résidentiel ascendant, les politiques publiques pour l'accès à la propriété répondent à de nombreux objectifs plus ou moins explicités :

- Une sécurisation par le patrimoine immobilier face à la précarisation du travail et face aux interrogations sur le financement des retraites.
- La diminution des dépenses publiques : la croyance dans le fait qu'un appui à l'accès coûte moins cher à l'Etat qu'un prêt pour construire du logement social.
- Le soutien au secteur du bâtiment et au-delà à l'ensemble de l'appareil de production.
- Des objectifs explicitement ou implicitement idéologiques qui peuvent s'exprimer au travers de références à la mixité, l'intégration, la promotion et la stabilisation sociale.

La volonté politique de faciliter l'accès à la propriété s'est ainsi traduite par des mesures qui visent à améliorer la solvabilisation et la sécurisation des ménages en offrant des facilités de prêts ou de garanties sous condition de ressources – pratique traditionnelle des politiques publiques orientées à la fois sur la paix sociale et sur le soutien au secteur du BTP (il est remarquable, à cet égard, que l'aide à l'accès vise essentiellement le logement neuf).

**Deux logiques sont conjuguées dans les dispositifs mis en place dans les années 1990 et 2000.**

- **Une logique large et ouverte** qui s'adresse à une très grande partie des ménages et dont la pierre angulaire est le Prêt à Taux Zéro (PTZ). Plus de 80 %

des Français y sont éligibles mais son effet levier est d'autant plus important que les ménages ont des faibles ressources. Plus récemment, le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt de la loi du 21 août 2007 relève de la même logique.

- **Une logique ciblée sur des catégories plus modestes** (Prêt d'accès sociale, Prêt social location-accession, Pass-foncier) fondée sur des plafonds de ressources proches de ceux du «PLUS»<sup>8</sup>, le prêt standard pour la construction de logements sociaux. On peut dès à présent noter qu'en termes de plafonds de ressources, les dispositifs existants d'aide à l'accès restent très éloignés des plafonds PLA-I<sup>9</sup> (prêt pour la construction du logement locatif «très» social s'adressant aux ménages les plus modestes) ; leur cible principale n'est donc pas à première vue celle des ménages le plus en difficultés.

On peut distinguer 2 types de prêts auxquels pourraient prétendre les ménages modestes afin d'accéder à la propriété. Des prêts aidés «classiques» comme le PTZ et le PAS d'une part, et des prêts ou mécanismes qui jouent sur un démembrement provisoire du droit de propriété, de l'autre : PSLA (accès progressive) et Pass-foncier (Dissociation du foncier et du bâti)<sup>10</sup>.

**Le Prêt à taux zéro** est la pierre angulaire de l'accès aidée à la propriété car il est accessible à un très grand nombre de ménages. Dans sa version «Nouveau prêt à taux zéro bonifié» (PTZ auquel se rajoute la subvention d'une collectivité locale), il s'agit aujourd'hui du prêt le plus intéressant en terme de solvabilisation des ménages modestes. Une question importante doit cependant être posée en ce qui concerne le différé de remboursement du PTZ qui est accordé aux ménages les plus modestes. Le PTZ n'est alors remboursé qu'au bout de 18 ans, mais que se passe-t-il pour le ménage si celui-ci n'a pas fini de payer son prêt principal ou, pire encore, si ses revenus ont diminué du fait d'un départ en retraite par exemple? Il est donc indispensable de penser la solvabilisation et la sécurisation des ménages très modestes sur le long terme en prenant en compte une possible période critique autour de la 20<sup>e</sup> année de remboursement.

**Le Prêt d'accès sociale (PAS) et le Prêt conventionné (PC)** présentent comme importante

8. Plafonds de ressource PLUS : 3 669 € mensuels nets pour un ménage de 3 personnes en Ile-de-France (2 851 € en province). Arrêté du 3 décembre 2007.

9. Plafonds de ressource PLA-I : 2 201 € mensuels nets pour un ménage de 3 personnes en Ile-de-France (1 711 € en province). Arrêté du 3 décembre 2007.

10. Voir en annexe pour une présentation plus détaillée de ces prêts.



caractéristique l'ouverture de droit à l'Aide personnalisée au logement (APL) jouant un rôle capital en termes de solvabilisation des ménages très modestes. Deux questions sont posées par l'utilisation de l'APL, d'une part le fait de savoir si l'allocation est prise en compte dans le calcul réalisé par le banquier de la capacité de remboursement du ménage, de l'autre à nouveau la question du long terme et de l'évolution de la structure familiale qui va faire évoluer le montant de l'APL et donc de la solvabilisation du ménage.

La politique d'accession sociale à la propriété s'accompagne également d'un certain nombre de mesures fiscales. Par exemple, les opérations d'accession sociale à la propriété d'un logement neuf situées dans les quartiers en rénovation urbaine faisant l'objet d'une convention avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (et dans un rayon de 500 m. alentour) bénéficient du **taux de TVA réduit à 5,5% (il semblerait que cette mesure n'a pas eu le succès escompté)**.

Comme l'indique le document de réflexion d'Igloo-France sur l'accession très sociale à la propriété, **la location-accession et le Pass-foncier** ne représentent aucun avantage pour les ménages modestes sur un plan strictement financier par rapport à un simple allongement de la durée d'un prêt (au contraire, les frais de notaire et de gestion sont plus élevés). Le démembrement provisoire de la propriété n'est utilisé dans ces dispositifs que comme un moyen de solvabiliser les ménages et pas comme l'affirmation d'une alternative possible à la pleine propriété. En revanche, ces montages permettent de compenser l'absence d'apport initial ; ils donnent ainsi la possibilité à des ménages d'entrer immédiatement dans leur logement et de constituer progressivement un capital. Ces montages offrent également un avantage en termes de sécurisation (clauses de rachat ou de relogement). Leur utilisation est cependant limitée car la mise en place de ces dispositifs est toujours dépendante de la subvention complémentaire d'une collectivité locale ou d'accords passés avec des bailleurs et des collectivités.

Le problème de la plupart de ces prêts et des autres produits existants<sup>11</sup> dont l'importance ou le caractère innovateur est moindre, est qu'ils sont construits

comme de purs produits financiers ne prenant pas en compte le fait que le logement peut être un support à l'insertion sociale. Au-delà de leur efficacité, de leur opportunité ou de leurs effets urbains, il s'agit de se demander ici dans quelle mesure ces outils ont servi les ménages les plus modestes. En effet, les publics en cumul de difficultés semblent échapper à tous ces dispositifs alors que, justement, pour certains d'entre eux, l'accession peut être particulièrement pertinente.

## B. L'accession sociale : des mesures qui bénéficient davantage aux classes moyennes qu'aux ménages modestes et pauvres

Il apparaît que les principales mesures mises en place pour faciliter l'accession sociale à la propriété bénéficient davantage aux classes moyennes qu'aux ménages modestes et pauvres. Ainsi, l'impact du prêt à taux zéro (aide à la pierre) semble s'éroder pour les ménages pauvres et celui des aides personnelles au logement (aide à la personne) reste limité.

### 1. Un impact des aides à la pierre qui s'érode pour les ménages pauvres ?

Actuellement, l'aide à la pierre est principalement véhiculée par un prêt à taux zéro destiné aux primo accédants dont le revenu est inférieur à un certain plafond. Son montant, limité en fonction du coût de l'opération, dépend de la localisation de l'opération et de la taille du ménage bénéficiaire. Le choix a été fait de l'ouvrir à un très grand nombre d'accédants, puisqu'à l'origine, environ 85% des ménages avaient un revenu inférieur au plafond. Toutefois, tous les ménages ne peuvent pas bénéficier d'une aide équivalente : celle-ci est dégressive en fonction des revenus. Pour une opération donnée et à taille de ménage identique, le montant maximum du prêt est le même, mais les conditions de son remboursement sont variables selon le revenu : les ménages des tranches les plus basses bénéficient d'un différé d'amortissement total ou partiel et la durée totale de remboursement est une fonction décroissante du revenu.

11. Prêt 1% logement, Plan d'épargne logement...

Jean Bosvieux<sup>12</sup> a souligné l'érosion de l'impact des aides nationales à l'accession, à partir de l'exploitation

du fichier des opérations ayant bénéficié d'un prêt à taux zéro géré par la SGFGAS<sup>13</sup>.

#### CALCUL DE L'IMPACT DU PRÊT A TAUX ZERO SUR LE FINANCEMENT D'UNE OPERATION

Le montant de l'aide actuarielle (ou équivalent-subvention) véhiculée par le prêt à taux zéro dépend du montant du prêt, du rythme de l'amortissement (pourcentage et durée du différé et durée totale du remboursement), et des taux des prêts du marché.

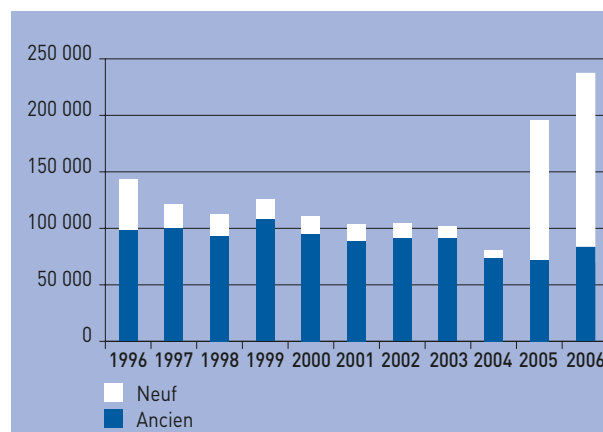
Le prêt à taux zéro permet pour un niveau de mensualité donné, d'emprunter un montant plus élevé qu'un taux de marché. Ainsi, pour une mensualité de 700 euros, on peut emprunter :

- 113 900 euros à 5 % sur 25 ans
- 123 600 euros si l'on bénéficie d'un prêt à taux zéro de 21 500 euros avec un différé d'amortissement de 50 %, auquel s'ajoute un prêt principal lissé de 102 100 euros à 5 % sur 25 ans.

Le fait de bénéficier du prêt à taux zéro équivaut donc, dans cet exemple, à une subvention de 8 200 euros.

Le ratio du montant de l'aide actuarielle ainsi calculée sur le coût total de l'opération permet de mesurer l'impact du prêt à taux zéro sur le financement de l'opération.

#### NOMBRE DE PRETS A TAUX ZERO DISTRIBUES ANNUELLEMENT DE 1996 A 2006\*



Source : fichier SGFGAS des opérations avec prêt à 0 %

\* La forte augmentation du nombre de PTZ distribués annuellement à partir de 2005 correspond à l'élargissement du PTZ à l'ancien sans travaux.

12. Jean Bosvieux, Aides à l'accession : l'heure des collectivités locales ?, Anil, Habitat Actualité, avril 2008

13. Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS), organisme qui a notamment pour fonction de calculer le montant de la « subvention » que l'Etat doit verser aux banques qui distribuent le prêt à 0%.

## Les accédants à la propriété en 2006

Selon les données de l'observatoire du financement du logement, en 2006, le revenu annuel moyen des accédants à la propriété était de 44 500 €. 17,2% d'entre eux avaient des revenus inférieurs à 2 SMIC.

Si l'on considère leurs profils socioprofessionnels, 35% étaient ouvriers, employés ; 32,2% cadres supérieurs, professions libérales ; 26% professions intermédiaires ; 4,1% inactifs, retraités ; et 2,7% agriculteurs, artisans, commerçants.

### REVENU DES ACCEDANTS

	NEUF	ANCIEN	ENSEMBLE
Revenu moyen (en K€)	41,9	45,7	44,5
Structure selon le revenu (en %)			
■ moins de 2 SMIC	15,0	18,3	17,2
■ 2 à 3 SMIC	32,1	24,8	27,1
■ 3 à 4 SMIC	27,7	23,0	24,5
■ 4 SMIC et plus	25,2	33,9	31,2

Source : CSA OFL - Données 2006

Sur l'ensemble des opérations réalisées (799 200 dont 251 600 dans le neuf et 547 600 dans l'ancien), le coût moyen des opérations s'est élevé à 205 900 €. Les montants en jeu sont tels que globalement pour pouvoir réaliser une opération, les accédants doivent à la fois avoir déjà constitué un apport conséquent (54 800 euros en moyenne) et s'endetter sur une période longue (près de 20 ans). Près des trois quarts des accédants ont un taux d'effort supérieur à 25%.

### COUT DE L'ACCESSION ET CONDITIONS DE FINANCEMENT

	NEUF	ANCIEN	ENSEMBLE
Montant moyen (en K€)	191,8	212,4	205,9
Apport personnel (en K€)	48,0	57,9	54,8
Taux d'apport personnel (en %)	22,3	22,8	22,6
Durée de l'endettement (en années)	20,1	19,8	19,9
Montant de l'endettement (en K€)	143,3	154,5	151,1

Source : CSA OFL - Données 2006

### CHARGES DE REMBOURSEMENT

	NEUF	ANCIEN	ENSEMBLE
Montant des charges(en K€)	12,3	13,6	13,2
Taux d'effort des accédants (en %)	30,4	30,6	30,5
Proportion des accédants dont le taux d'effort est			
■ inférieur à 15 %	6,4	5,7	5,9
■ entre 15 et 25 %	21,7	22,9	22,5
■ supérieur à 25 %	72,0	71,4	71,6

Source : CSA OFL - Données 2006

### L'observatoire du financement du logement (OLF)

Chaque année, l'Observatoire du financement du logement (OLF) de l'institut CSA réalise une enquête nationale sur le financement par emprunt des opérations immobilières effectuées par les ménages. Cette enquête est réalisée à la demande de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), et elle bénéficie, notamment, du soutien de la plupart des établissements de crédit. L'enquête réalisée dans ce cadre permet de connaître précisément l'ensemble des caractéristiques sociodémographiques des ménages ayant réalisé un projet d'accession à la propriété : revenus professionnels, secteurs d'activité et statuts professionnels des membres actifs du ménage ; autres revenus et revenus de transfert ; composition du ménage (nombre d'adultes et nombre d'enfants) et situation matrimoniale...

Dans le neuf, en moyenne, l'impact du prêt à taux zéro a diminué de plus de la moitié : de plus de 10 % en 1996, il n'est plus que de 4 % en 2006.

L'érosion de l'impact de l'aide résulte de la conjonction de plusieurs facteurs : d'une part, la baisse des taux d'intérêt et l'augmentation des prix immobiliers, alors que les paramètres déterminant le montant du prêt à 0% et ses conditions de remboursement sont restés pratiquement inchangés depuis 1995 ; d'autre part, la non-actualisation des barèmes de revenus qui a eu pour effet de réduire la part d'accédants bénéficiant d'un différé d'amortissement total.

L'effet «déclencheur» du prêt à taux zéro est donc aujourd'hui bien plus faible qu'il ne l'était à l'origine. Gobillon et Le Blanc<sup>14</sup> ont montré que cet effet concernait au premier chef les plus modestes des accédants : or non seulement l'impact du prêt à à taux zéro, à revenu égal, a diminué, mais la part des accédants modestes parmi les accédants en neuf n'a cessé de se réduire.

Concernant l'accession dans l'ancien, le résultat de la réforme de 2005 a été d'augmenter considérablement le nombre de prêts à taux zéro distribués, mais d'en faire baisser la part dans les montages financiers des accédants. Comme l'écrit Jean Bosvieux, ce glissement vers le «saupoudrage» illustre l'adage selon lequel les dispositifs d'aide au logement sont d'autant moins efficaces qu'ils sont plus diffusés.

La réflexion peut être poursuivie quant au ciblage social et territorial des aides à l'accession comme nous y invite cet extrait d'un rapport de l'Anil : «*Les aides nationales ont souvent d'autant plus de succès qu'elles sont moins nécessaires. C'est vrai du dispositif Robien qui a favorisé la construction de nombreux programmes dans des localisations où la demande locative n'était pas trop pressante. Mais c'est aussi le cas du PTZ, qui pénètre plus difficilement les zones de fortes tensions : le prix du foncier y est incompatible avec les opérations que peuvent conduire les ménages ayant droit au PTZ. Cependant l'expérience a montré toute la difficulté de programmer des opérations depuis le plan national. La modulation des aides selon les zones constitue une première tentative d'adaptation aux marchés locaux. Peut-on aller plus loin en procédant à un découpage très fin des zones en fonction d'objectifs sociaux particuliers?*»<sup>15</sup>.

On ajoutera également à la réflexion des interrogations quant à la pertinence des crédits d'impôts sur les intérêts d'emprunt décidés par la loi du 21 août 2007 qui permettent d'alléger la charge d'emprunt pour les accédants. Comme le souligne le 13<sup>e</sup> rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, il s'agit d'une mesure générale, sans condition de ressources et, en l'absence d'étude d'impact, il est permis de s'interroger sur le bénéfice final de cette mesure : aura-t-elle réduit la charge de l'ensemble des ménages ou aura-t-elle permis d'alimenter la hausse (ou compte tenu du contexte de ralentir l'«aterrissage») des prix de l'immobilier ?

## 2. L'effet limité des aides personnelles au logement

En 2003, en France métropolitaine, 8,6 % des accédants bénéficiaient d'une aide personnelle au logement : ALF, ALS, APL (515 700 allocataires) du fait de leur niveau de revenus.

Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale<sup>16</sup> nous apportent des informations complémentaires relatives à la diminution du nombre d'accédants bénéficiaires d'une aide au logement. Le nombre d'accédants à la propriété a augmenté de 8,8 % depuis 2003 mais, à l'inverse, le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement dans le cadre d'une accession à la propriété a diminué entre 2003 et 2006 de 24 %, si bien que le taux de couverture des accédants à la propriété par une aide au logement a perdu 4 points sur la même période, passant de 12,2 % à 8,6 % des accédants.

### COUVERTURE DES ACCÉDANTS À LA PROPRIÉTÉ PAR UNE ALLOCATION LOGEMENT

En milliers	Accédants seuls	Allocataires accession	Taux de couverture
2003	5 544 000	674 694	12,2 %
2004	5 756 000	610 428	10,6 %
2005	5 954 000	566 472	9,5 %
2006	6 032 000	515 713	8,6 %

Champ : France métropolitaine

Sources : Observatoire de l'endettement des ménages et Cnaf, fichier Fileas

Ainsi, les aides personnelles au logement, censées alléger les charges de remboursement des emprunts

14. Quelques effets économiques du prêt à taux zéro – *Economie et statistique* n° 381-382 – octobre 2005.

15. Aides nationales et objectif localisé : l'exemple de la majoration du PTZ en ZUS - Anil, *Habitat Actualité*, septembre 2006 (Avec le concours de l'Observatoire des Pratiques du Conseil National de l'Habitat)

16. ONPES 2007-2008. Travaux de l'observatoire. « Les aides au logement : principales évolutions depuis 2001 ». Pierre Collinet, Chantal Salesses, Madga Tomasini (Cnaf)

pour des ménages pauvres et très modestes, ne semblent jouer qu'imparfaitement leur rôle dans le cas des accédants.

Pour les ménages les plus modestes (bénéficiaires des minima sociaux), il convient de souligner qu'une disposition de la réglementation sur le mode de calcul des aides au logement fait que la réalité des charges de remboursement ne semble être qu'imparfaitement prise en compte. Selon l'article R. 351-7-1 du Code de la construction et de l'habitation et les articles D. 542-10 et D. 831-2 du Code de la sécurité sociale, il y a lieu de tenir compte d'un plancher de ressources dans le calcul de l'aide lorsque les ressources sont inférieures à un certain montant. Ainsi, par exemple, pour l'APL si le prêt a été signé postérieurement au 30 juin 1987, le plancher est équivalent à 16,25 fois la mensualité réelle non plafonnée.

En outre, il faut souligner que de nombreux ménages pauvres qui n'ont pas accès aux prêts immobiliers (risques jugés trop importants par les banques, irrégularité des revenus...) se retrouvent de fait exclus de l'ouverture des droits aux allocations logement. C'est

le cas notamment de propriétaires occupants à très bas revenus qui sont amenés à réaliser des travaux d'auto-réhabilitation voire d'autoconstruction sans montages financiers leur permettant de faire aboutir leur projet dans des conditions satisfaisantes (recours au crédit à la consommation et surendettement, allongement des durées des travaux sur de nombreuses années...).

### **C. La propriété, facteur potentiel de fragilisation pour les ménages à bas revenus**

En dépit de la progression rapide des prix de l'immobilier observée depuis la fin des années 1990, le niveau des flux de l'accession à la propriété des ménages pauvres et très modestes s'est maintenu à un niveau annuel moyen de 125 000 unités, dont 40 000 pour les seuls ménages pauvres.

La hausse des prix de l'immobilier n'a donc pas empêché la réalisation des projets d'accession de tous les ménages pauvres et très modestes, mais elle a rendu leur réalisation plus délicate.

## Les ménages pauvres et très modestes / les ménages à bas revenus

L'ONPES a choisi d'identifier les ménages pauvres par leur appartenance au premier décile de revenu disponible par unité de consommation (UC) ; les ménages très modestes, par leur appartenance au deuxième et troisième décile de revenu disponible par unité de consommation.

Le revenu disponible d'un ménage se mesure à partir de l'ensemble des revenus d'activités et des revenus du patrimoine (intérêts, dividende) dont il dispose. Ces revenus sont nets de charges sociales. Ils sont accrus à raisons de l'ensemble des prestations et transferts sociaux dont le ménage a bénéficié, diminués des impôts sur les revenus et le patrimoine acquittés. (source : enquête revenus fiscaux, Insee).

Le fichier Filocom (fichier des logements par commune), élaboré par la direction générale des impôts, identifie comme ménages à bas revenus les ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenu imposable net par UC.

Sous l'hypothèse que les revenus déclarés par ces ménages sont constitués exclusivement d'une activité salariée, et en utilisant décile par décile et quel que soit le statut d'occupation de leur logement la même proportion de prestations et de transferts sociaux que celle observée pour les accédants à la propriété (hypothèse minorant sans aucun doute l'importance de ces revenus), même si elle ne recoupe pas exactement la population des ménages pauvres et très modestes définie par l'ONPES, la population des ménages à bas revenus décrite par le fichier Filocom peut en constituer une bonne approximation.

### REVENUS PAR UNITE DE CONSOMMATION (UC)<sup>17</sup>, EN EUROS, EN 2005

Catégorie		Décile de revenu par UC	Revenus annuels	Revenus mensuels
Ménages à bas revenus	Ménages pauvres	D1	3 727	311
	Ménages très modestes	D2	5 993	499
		D3	7 668	639
		D4	9 273	773
		D5	10 946	912
		D6	12 718	1 060
		D7	14 851	1 238
		D8	17 960	1 497
		D9	23 711	1 976

### 1. Les ménages à bas revenus propriétaires occupants

En 2005, d'après le fichier Filocom, près de 7 millions de ménages (représentant 17 612 969 personnes), comptaient parmi les trois premiers déciles de revenu imposable par UC délimitant la population à bas revenus.

2 980 724 de ces ménages (représentant 7 500 977 personnes), soit 42,7 % du total des ménages à bas revenus étaient propriétaires occupants (PO). Ils représentaient 20,4 % du total des propriétaires occupants.

17. Unité de consommation : système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unités de consommation (UC). L'échelle actuellement la plus utilisée retient la pondération suivante :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

## STATUT D'OCCUPATION EN 2005

	Résidences principales	Ménages à bas revenus		Part en % par rapport au total statut d'occupation
Propriétaires	14 645 062	2 980 724	42,7 %	20,4 %
Parc locatif dont :	9 509 876	4 002 489	57,3 %	42,1 %
■ Parc social	4 002 427	2 030 221	29,1 %	50,7 %
■ Locataires, bailleurs personnes physiques	5 507 449	1 972 268	28,2 %	35,8 %
Filières étudiées	24 154 938	<b>6 983 213</b>	<b>100 %</b>	<b>28,9 %</b>
Autres*	1 127 167	602 285	-	53,4 %

\* Hors champ : propriétaires personnes morales

Sources : Filocom 2005, ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables (Medad) – service économie, statistiques et prospective (SESP) 2007

Ces données mettent en lumière le potentiel du statut de propriétaire occupant pour des ménages à bas revenus. Il s'agit d'un phénomène déjà massif qu'il faudrait accompagner. Dans le même temps, elles soulignent la fragilité de cette frange de la population comme en attestent plus précisément les données relatives au confort de ces logements.

L'atlas de l'habitat privé de l'Anah (édition 2008) indique qu'en 1999, sur les 13 millions de logements en propriété occupante que recensait l'INSEE, 2,7 millions (21 %) étaient inconfortables au sens où il leur manquait au moins un élément de confort. 417 000 étaient très inconfortables dans la mesure où deux éléments de confort au moins étaient manquants. 114 000 n'avaient aucun élément de confort. Ce parc de logements est majoritairement situé dans les espaces périurbains et ruraux. L'âge du propriétaire et le degré d'inconfort paraissent très liés. La forte proportion de ménages de plus de 60 ans détermine en grande partie le fort taux de petits ménages (80 % de ménages d'une ou de deux personnes). Comme le souligne l'Anah, en dehors de l'âge, la précarité des ressources est bien le facteur déterminant d'un habitat très inconfortable.

## 2. L'accession à la propriété des ménages pauvres et très modestes<sup>18</sup>

Les plus faibles capacités financières, ajoutées à des biens situés dans des zones géographiques moins convoitées, contribuent à ce que les coûts de l'accession à la propriété soient moindres pour les

ménages pauvres et très modestes. Depuis le début des années 2000, le coût des opérations d'accession qu'ils réalisent est ainsi inférieur de 40 % en moyenne, à celui des opérations des autres ménages.

Néanmoins, le coût relatif des opérations réalisées, c'est à dire le poids sur les revenus disponibles, est plus élevé pour les ménages pauvres et très modestes : en 2006, il était égal à 6,3 années de revenus pour les ménages modestes (7,0 années pour les ménages pauvres), contre 4,8 années pour les autres ménages.

### Des profils sociodémographiques typés

Les ménages pauvres et très modestes qui accèdent à la propriété sont en moyenne des familles de 3,5 personnes (dont plus ou moins 2 enfants). Dans le cas des seuls ménages pauvres, on compte un peu plus de 4 personnes (dont 2 à 2,5 enfants en moyenne). Le nombre de personnes par ménage est donc sensiblement plus élevé que celui qui s'observe pour les autres ménages (de 2,5 personnes en moyenne, dont 0,6 enfant). L'âge varie également : l'âge moyen de la personne de référence était, en 2006, de 36,3 ans pour les ménages pauvres, et de 37,3 ans pour les autres ménages.

Des différences notables apparaissent lorsqu'on observe la répartition des accédants à la propriété selon la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence. D'une part, les « ouvriers et employés » sont surreprésentés parmi les ménages pauvres et très modestes : en 2006, on comptait 67,2 % d'ouvriers et

18. Les données présentées ci-dessous sont extraites de : ONPES 2007-2008. Travaux de l'observatoire. « Les conditions de logement des ménages pauvres et très modestes », Michel Mouillart (université Paris X, Nanterre).

Il s'agit d'une exploitation des données de l'Observatoire du financement du logement (OLF) concernant l'accession à la propriété des ménages pauvres et très modestes à partir d'un échantillon total de près de 38 000 dossiers de financement d'un projet d'accession réalisé en 2006, sur la France entière. Le taux de sondage correspondant est de 4,7% et environ un tiers des communes de la métropole sont représentées dans l'échantillon.

employés parmi les ménages pauvres et très modestes (72,5 % pour les seuls ménages pauvres), contre 28,07 % parmi les autres ménages ; la proportion de cadres et professions libérales n'étant alors que de 5,5 % parmi les ménages pauvres et très modestes (3,8 % pour les seuls ménages pauvres), contre 37,4 % parmi les autres ménages.

### **Un recours à l'endettement proportionnellement plus élevé**

Selon les données du rapport de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008, le recours à l'endettement des ménages pauvres et modestes est proportionnellement plus élevé que pour les autres ménages : en 2005, leur taux d'apport personnel était de 19,1 % pour les premiers, contre 24,1 % pour les seconds. Ils recourent par conséquent à des durées d'endettement plus longues que les autres, de l'ordre de deux années de plus en moyenne.

### **Des taux d'effort très important**

L'effort que doivent consentir les ménages pauvres pour accéder à la propriété paraît très élevé, en l'état actuel du système des aides à l'accession. Les taux d'effort constatés en 2005 semblaient à la limite du supportable (39,9 % pour un niveau de vie mensuel de l'ordre de 620 € par UC) avec un prix relatif (coût de l'opération rapporté au revenu du ménage) de l'ordre de sept années. Par exemple, la Banque mondiale estime à quatre ou cinq années le prix relatif maximal supportable par les ménages pauvres des pays en voie de développement. Michel Mouillart note qu'il s'agit de familles avec enfant(s) (2,5 UC), qui ont probablement été orientées vers l'accession pour ne pas avoir à les loger dans le patrimoine locatif social (les « familles lourdes » comme les organismes d'HLM les qualifient habituellement) ou qui ne trouvent aucune solution abordable dans le parc locatif privé.

Les ménages très modestes semblent aussi s'être engagés dans la voie d'une accession à la propriété « coûteuse », autant en raison d'un taux d'effort élevé que du niveau du prix relatif constaté. Leur fragilité est loin d'être négligeable, puisqu'ils se trouvent exposés à n'importe quel accident de la vie qui bouleversera sans aucun doute la bonne conduite de leur projet.

### **Des choix de localisation plus contraints**

Le choix de la localisation géographique et du type de communes dans lesquelles l'opération d'accession peut se réaliser est fortement affecté par le degré de

la contrainte budgétaire. Les achats par les ménages pauvres et très modestes sont moins fréquents à Paris et son agglomération : en 2006, 0,4 % des ménages pauvres et très modestes ont acheté à Paris (6,2 % dans l'agglomération parisienne hors Paris), alors que 3,2 % des autres ménages ont acheté à Paris (13,9 % sur l'agglomération parisienne hors Paris). À l'inverse, ces ménages pauvres et très modestes accèdent plus fréquemment à la propriété dans des communes de moins de 20 000 habitants et dans des communes rurales.

En 2005, 15,2 % des accédants sont parmi les 30 % de ménages les plus modestes, mais 50,7 % des accédants le sont parmi les 30 % de ménages les plus riches. En Ile-de-France, en l'absence d'une stratégie volontariste en faveur de l'accession à la propriété des ménages modestes, les niveaux de prix renforcent la tendance des marchés à la sélection des clientèles : parmi les 30 % de ménages les moins fortunés, se trouvent 5,7 % d'accédants (et 1,1 % seulement des ménages pauvres), alors que parmi les 30 % de ménages les plus riches se retrouvent 70 % d'accédants (et 39,3 % des couches aisées). Dans le Nord-Pas-de-Calais, où les actions en faveur de l'accession à la propriété des ménages modestes sont vigoureuses et anciennes, parmi les 30 % de ménages les moins riches on a 20,8 % d'accédants (et 8,6 % de ménages pauvres)... alors que, parmi les 30 % de ménages les plus riches 45 % sont des accédants (et 19,4 % des couches aisées).

### **Des opérations qui se font plutôt dans le neuf**

Les ménages pauvres et très modestes accèdent proportionnellement plus souvent à la propriété dans le neuf que dans l'ancien : en 2006, ces ménages représentaient 19,2 % des accédants dans le neuf (6 % pour les seuls ménages pauvres) contre 14,9 % des accédants dans l'ancien (4,6 % pour les seuls ménages pauvres).

Ils sont maintenant pratiquement aussi nombreux dans le neuf que dans l'ancien, alors que la taille du marché du neuf est deux fois moindre que celle du marché de l'ancien. Le marché de l'ancien paraît en effet nettement plus sélectif que celui du neuf, en raison du niveau des prix pratiqués.

Ce constat doit aussi être regardé comme le résultat des dispositifs d'aide essentiellement fléchés vers l'accession dans le neuf. Il ne doit pas masquer non plus l'existence d'une accession à la propriété (quelquefois à défaut d'une offre locative sociale) dans des logements dégradés voire indécents.



→ Il apparaît ainsi que deux constats convergent pour appeler à une grande prudence quand on parle de l'accession à la propriété des ménages modestes, et a fortiori des ménages pauvres.

D'une part, l'accession sociale dans son fonctionnement actuel semble toucher les classes les plus aisées plutôt que les plus pauvres. **L'accession sociale est-elle condamnée à manquer la cible des plus démunis ?**

D'autre part, on constate que pour un grand nombre de ménages pauvres et modestes, l'accession peut jouer comme un facteur de fragilisation : surendettement, allongement de la durée des prêts, propriété occupante sans possibilité de réaliser des travaux pour l'accès au confort,

etc. **Comment faire en sorte que l'accession à la propriété des ménages modestes et pauvres ne soit pas un sous-marché de l'accession, facteur de précarité plus que de promotion sociale ?**

A la croisée de ces deux constats, la question qui nous est posée est celle de la pertinence du projet d'accession en fonction des parcours des ménages concernés. **Dans quelles situations, pour quels parcours, l'accession à la propriété peut-elle être la solution de logement adaptée à la fois aux ressources des ménages et à leurs perspectives d'insertion et de vivre ensemble... ?**

L'analyse de l'expérimentation en cours donne quelques pistes pour répondre à cette question.

## Partie 2

# Expérimentations locales innovantes : apports et difficultés identifiés

Depuis la fin de l'année 2006, la Fondation de France s'est engagée dans une démarche expérimentale en vue de créer les conditions de la propriété durable pour des ménages précarisés. Cette expérimentation consiste à 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. Il s'agit d'apporter des réponses d'habitat

durable à des ménages exclus pour certains du secteur locatif et de l'accès au prêt bancaire classique. A ce jour, 9 projets ont intégré ce programme expérimental qui se déroule sur trois années.

Les premières leçons issues de ce programme soulignent la diversité et la richesse des démarches innovantes ; elles sont également révélatrices de difficultés et blocages qui empêchent, à l'heure actuelle, leur développement.

## I. Le programme expérimental de la Fondation de France : présentation et typologie des projets

Nous présentons ici les principales caractéristiques des projets retenus dans l'expérimentation de la Fondation de France. Quels sont les constats qui ont amené à l'émergence des projets ? Comment

les opérateurs ont-ils été amenés à développer des démarches innovantes en réponse à ces constats ? Quels sont les points communs et les différences dans les réponses apportées ?

### A. Liste des projets

OPÉRATEUR LOCALISATION	PRÉSENTATION DU PROJET
AERA Quartier de La Reynerie, à Toulouse-Le Mirail	Promouvoir une coopérative d'habitation à vocation sociale avec programmation participative en utilisant le nouveau statut des SCI d'accession progressive à la propriété. Programme d'habitation de 60 logements.
COMPAGNONS BÂTISSEURS BRETAGNE Pays de Rennes	Accompagner les ménages modestes dans l'accession sociale à la propriété à travers une opération expérimentale d'autoconstruction dans le Pays de Rennes.
FICOSIL / PACT 37 Département d'Indre-et-Loire	Promouvoir la vente aux occupants de logements locatifs très sociaux comme une nouvelle étape d'une trajectoire résidentielle et sociale.
HABICOOP Agglomération lyonnaise	Accompagner la création d'une coopérative d'habitants sur le territoire du Grand Lyon. Projet immobilier collectif d'une quinzaine de logements dont environ un quart pour des personnes fragilisées.
JULIENNE JAVEL Département du Doubs	Accompagner des ménages connus de l'association, par un accompagnement individuel et collectif, dans le montage technique et financier de leurs projets d'accession à la propriété.

OPÉRATEUR LOCALISATION	PRÉSENTATION DU PROJET
PACT ARIM DE L'AVEYRON Département de l'Aveyron	Accompagner le développement quantitatif, qualitatif et sécurisé de l'accession sociale à la propriété et/ou du maintien du statut de propriétaire dans un contexte rural.
RELAIS HABITAT Région parisienne	Accompagner la création d'un label de gestion des petites et moyennes copropriétés.
TOITS PAR TOI Département de la Vienne	Accompagner la mise en place et la réalisation d'un chantier de maisons à ossature bois de type F4 par autoconstruction pour des ménages modestes.
UFUT 44 Loire-Atlantique, secteur rural	Développer une démarche, fondée sur une évaluation sociale, juridique, technique et financière, consistant à accompagner une vingtaine de ménages en difficulté dans l'accès et le maintien dans le logement.

## B. Les principaux constats à l'origine des projets

A l'origine des projets, convergent des difficultés rencontrées par les ménages défavorisés dans leur parcours de logement et la perception de ces difficultés par chacun des opérateurs en fonction de l'historique et des compétences de ceux-ci.

Deux types d'opérateurs sont présents : des organismes spécialisés en logement et des organismes d'action sociale. Tous observent que le mal-logement aggrave les difficultés de vie de plusieurs catégories sociales et qu'à l'inverse, accompagner des membres de ces catégories vers la solution de leur problème de logement peut les aider à en résoudre d'autres.

Le logement social, conçu à l'origine pour loger en priorité les couches populaires, ne répond plus complètement à cet objectif. Ce secteur laisse en effet de côté des demandeurs qui ne répondent pas aux critères tandis que parmi les locataires des HLM, une partie n'est locataire que par défaut et aspire à la propriété sans parvenir à réunir les moyens financiers nécessaires ou par manque de connaissance des aides existantes.

En dehors du logement social, toute une partie de la population, aussi bien en ville que dans des départements ruraux, vit dans des conditions indignes. Dans les zones rurales, certains propriétaires occupants sont dans des situations intenable : ceux, par exemple qui sont des propriétaires par défaut, ayant hérité d'un bien avec une pression des parents pour sa conservation alors qu'ils n'en ont pas les moyens. Pour d'autres propriétaires occupants, l'enjeu est souvent celui du maintien dans le bien dans lequel ils vivent mais sans aucun confort. Il s'agit alors de les aider à envisager de réhabiliter leur logement ou de

s'en séparer et d'être relogés. Bien d'autres situations problématiques sont connues des opérateurs : des familles vivant en caravane et dans des abris de fortune par exemple, des ménages possesseurs d'un terrain sans moyens de bâtir...

En milieu urbain, une des situations les plus critiques est celle des copropriétés dégradées : ce sont des immeubles en copropriété habités en totalité ou en partie par des locataires dont les propriétaires sont incapables de faire face aux coûts d'entretien ; les conditions de vie y sont devenues inacceptables. Les habitants font les frais de l'inadéquation des dispositifs, sans pouvoir accéder à de meilleures conditions de logement.

De façon transversale à ces diverses situations, les opérateurs soulignent l'isolement de personnes qui ne connaissent pas les mécanismes d'aide à l'accession, et a *fortiori* les expérimentations d'autoconstruction accompagnée ou bien encore les démarches coopératives.

Les processus d'accompagnement dans lesquels s'engagent ces opérateurs afin de tenter de répondre aux situations de mal-logement sont confrontés à de multiples freins. Ceux-ci tiennent autant au cadre réglementaire qu'au marché faisant loi. Le programme de la Fondation de France leur donne l'opportunité de mettre en commun leurs interrogations, le cas échéant de chercher ensemble des solutions et/ou d'interpeller les pouvoirs publics.

## C. Typologie des projets

Les différents projets portés par les opérateurs se distinguent dans les réponses mises en œuvre de plusieurs points de vue. Nous présentons ici une esquisse de typologie de ces projets, avant d'en analyser de façon plus détaillée les éléments innovants dans la suite du rapport. On notera d'abord une distinction entre des

projets qui sont ancrés dans l'élaboration de réponses individuelles à des besoins de ménages pré-identifiés (entrée «ménages») et ceux qui sont davantage la résultante d'un concept (entrée «produit»). Parmi les premiers, on note de façon illustrative les projets développés par l'association Julienne Javel et UFUT 44. Parmi les seconds, on relève le projet d'Habicoop ou bien encore de Toits par toi.

Plus précisément, les projets se distinguent ensuite sur les points suivants :

- accession à la propriété ou maintien dans le statut de propriétaire (projet développé par Relais Habitat

dans les copropriétés en difficulté), voire les deux pour certains projets ;

- construction de réponses d'habitat individuel ou collectif ou mixte comme pour Toits par toi (groupement de maisons individuelles autoconstruites) ;
- dans le neuf ou dans l'ancien ;
- forme de la propriété : propriété individuelle, avec ou sans une dimension progressive ou bien propriété collective ;
- avec ou sans autoréhabilitation ou autoconstruction.

	Opérateur	Accès/maintien			Habitat individuel/ habitat collectif			Type de bâti		Propriété individuelle/ collective			Avec auto- construction/ réhabilitation
		Accès	Maintien	Mixte	Individuel	Collectif	Lotissement	Neuf	Ancien	Indiv.	Indiv. et progressive	Coll.	
Entrée «ménages»	FICOSIL / PACT 37	X			X				X		X		Non
	JULIENNE JAVEL			X	X				X	X			Le cas échéant
	PACT ARIM DE L'AVEYRON	X			X				X	X			Le cas échéant
	UFUT 44			X	X				X	X			Le cas échéant
Entrée «produits»	AERA	X				X		X			X		Non
	COMPAGNONS BÂTISSEURS BRETAGNE	X					X	X		X			Oui
	HABICOOP	X				X		X				X	Non
	RELAIS HABITAT		X			X			X	X			Non
	TOITS PAR TOI	X					X	X		X			Oui

## II. L'innovation dans le programme de la Fondation de France

L'innovation n'est pas un but en soi. Mais l'analyse des difficultés d'accès au logement, et singulièrement de l'accession à la propriété des ménages pauvres montre que l'arsenal des moyens existants ne répond pas aux problèmes rencontrés. Les opérateurs sont donc poussés à imaginer des montages juridiques et financiers sur mesure. Au-delà même de leur aspect technique, ces efforts visent essentiellement à

développer 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. Ainsi, les expériences engagées ne se bornent pas tant à «produire» de l'accession à la propriété qu'à instaurer des rapports nouveaux autour de projets d'habitat.

L'observation des différents processus en cours révèle une grande richesse et diversité des solutions tentées et/ou mises en œuvre, tout autant que des obstacles qui en limitent encore la portée. Ce sont des expériences aux multiples facettes, porteuses d'innovation sociale et de modes appropriés d'accès au financement.

## A. L'innovation sociale

Plusieurs opérateurs sont clairement engagés dans des démarches qui renouvellent l'approche de l'accession très sociale. Leurs pratiques excèdent les dénominations habituelles telles que « accompagnement social lié au logement » ou « insertion par le logement ». Ces expressions, comme tous les termes consacrés dans le cadre de pratiques professionnelles, finissent par correspondre davantage à des lignes de financement qu'à des actions pensées en fonction des contextes précis dans lesquels elles se déroulent. Or c'est précisément cette adaptation aux situations individuelles qui est nécessaire dans la question du logement de populations en grande difficulté – mais cela ne suffit pas, car il ne s'agit pas non plus de prendre en charge des individus un à un. La spécificité qui s'est fait jour dans ce programme réside dans l'alliance entre l'attention individuelle et la construction du collectif.

Cette double approche est le point de bascule de démarches qui rompent un tant soit peu avec la segmentation des métiers, des marchés du logement et de tous les dispositifs censés remédier les uns à la pauvreté, les autres au mal-logement, d'autres encore aux problèmes de santé. Et c'est bien là que se situe l'innovation sociale : dans des méthodes intégrées, porteuses de sens et pas seulement réparatrices.

En ce sens, la finalité des projets du programme va au-delà des solutions de logement à trouver. Elle se situe davantage dans la recherche des possibilités de développer la force d'agir et la confiance en soi des personnes (ce qu'on appelle en anglais *empowerment*). Quel lien avec le logement et en quoi l'accession à la propriété se prête-t-elle à cette démarche ?

Les pratiques de quelques opérateurs répondent à ces questions en se plaçant volontairement au sein de quelques uns des paradoxes de la question du logement populaire. Le retournement de ces paradoxes est à la base de dispositifs dans lesquels les accédants potentiels ne sont pas traités comme des demandeurs de logement ni comme des clients de bailleurs mais comme les acteurs d'un projet qu'ils construisent avec l'appui technique des opérateurs et d'autres partenaires.

## 1. Des paradoxes revendiqués

### • Le paradoxe de l'accession de populations exclues du marché du logement

Un premier paradoxe réside dans la construction de projets d'accession pour et avec des ménages « durablement installés dans un processus d'exclusion économique et sociale » selon les termes du dossier présenté par **l'association Julienne Javel**. Pour cette dernière, qui est une association mobilisée sur l'insertion sociale, les solutions de logement à trouver s'inscrivent dans l'accompagnement de personnes en difficultés orientées vers elle par les services sociaux du département du Doubs. La finalité est alors de développer l'autonomie des personnes à travers l'action sur le logement.

Le fait de reconnaître ce paradoxe et de le placer au cœur de l'action est un stimulant qui signe l'originalité de la démarche. Cette posture a diverses implications, à commencer par l'inversion des perceptions que les personnes ont de leur droit à s'engager dans des démarches « normales », c'est à dire de droit commun, pour se loger. Il est nécessaire, pour cela, d'être à l'écoute des récits de vie et des représentations que les personnes ont de leur parcours ou de leur absence de parcours. Une notion clef à cet égard est la disponibilité et l'attention portée à chacun. Il ne s'agit pas de proposer d'emblée des solutions pensées par des professionnels mais d'élaborer un projet avec les intéressés. Ce n'est pas chose aisée car des gens en souffrance et en insécurité sont parfois méfiants vis-à-vis de propositions qui leur sont faites, pour avoir été échaudés plus d'une fois ou parce qu'ils se sont installés dans une absence d'espoir et de confiance en la possibilité de changement. Donc, si la première nécessité est de les écouter et de comprendre leur expression propre des problèmes qu'ils rencontrent, le rôle de Julienne Javel est de contribuer à transformer l'expression de la situation et la situation elle-même, afin que le projet d'accession à la propriété soit effectivement un levier d'insertion.

La condition de la crédibilité de cette posture est, bien sûr, qu'elle s'appuie sur des éléments solides en matière d'accès au financement et sur des solutions viables. Afin d'assurer cette viabilité, le projet comprend une dimension essentielle de coopération avec différents partenaires. Cette coopération, embryonnaire au moment de l'inscription du projet dans le programme de la Fondation de France, se développe dans le cadre du programme, par une consolidation des liens de travail avec des collectivités locales et

avec des organismes de formation (voir ci-dessous au paragraphe sur l'accompagnement des ménages).

### • **Le paradoxe de la construction d'un collectif d'habitation dans le cadre du logement social**

Le logement social n'est pas en capacité d'accueillir tous les demandeurs de logement. Toute une partie de la population dont les revenus se situent en dessous des plafonds réglementaires n'y trouve pas place. Par ailleurs, ce type d'habitat n'est pas réputé développer le sens du collectif. Or, c'est en lien avec des bailleurs sociaux que plusieurs projets d'habitat coopératif sont engagés. Les démarches d'**AERA** à Toulouse et d'**Habicoop** à Lyon ne se font pas en opposition au logement social mais en articulation avec lui, dans des tonalités spécifiques à chacun des organismes.

**AERA** entend promouvoir une nouvelle forme de logement social et une « nouvelle façon d'habiter ensemble ». Soixante ménages sont impliqués dans un projet coopératif sous forme de SCI d'accession progressive fondée conjointement par un organisme HLM et par les habitants qui participent au projet. Ces derniers sont pour moitié des locataires de HLM et pour une autre moitié des locataires du secteur privé. Ils se retrouvent sur l'idée d'une accession progressive, en accord avec l'objectif d'AERA qui dépasse le processus d'accession pour atteindre des enjeux urbains et sociaux. Sur le plan social, l'idée est de réintégrer des logements sociaux dans un projet collectif créant des relations de partage entre habitants – partage de locaux communs mais aussi relations plus humaines entre voisins, solidarité intergénérationnelle... Au plan urbain, il s'agit de valoriser l'habitat en ville et en collectif, face à l'accession à la propriété individuelle en pavillon périurbain. Cette tendance dominante est encouragée par les effets d'annonce sur des maisons à « bas prix », conduisant à l'étalement urbain autour des villes et l'accroissement des coûts et des temps de transport domicile-travail. L'articulation entre le projet collectif et le bailleur social intervient à plusieurs niveaux : sur le financement, l'emprunt de départ est contracté par la société d'HLM qui se retire au bout de 30 à 35 ans (voir ci-dessous) ; sur l'attribution des logements, le dispositif est l'inverse de ce qui se pratique ordinairement dans le monde HLM puisqu'elle est discutée collectivement.

**Habicoop** est également engagé dans une démarche d'habitat coopératif. L'association appuie techniquement

un groupe de coopérateurs réunis dans une SARL<sup>19</sup>. Le critère d'appartenance au groupe est d'abord la volonté de participer à un projet d'habitat différent. Les ménages concernés sont motivés par la possibilité de ne pas payer au-delà du coût réel et par la possibilité d'une transmission d'épargne, mais aussi par un système transparent et fondé sur la responsabilité de chacun. Les valeurs fondamentales mises en avant par Habicoop donnent une coloration fortement sociale à son projet, quand bien même il n'est pas destiné systématiquement aux plus pauvres. Ces valeurs sont notamment la propriété partagée, un rapport au patrimoine différent de ce qu'il est dans la propriété individuelle, un fonctionnement démocratique du groupe, une autre façon d'habiter fondée sur la mutualisation de certains espaces. Le système prévoit que les membres de la SARL soient locataires de logements et propriétaires de parts sociales dont la valeur est déconnectée de la valeur du bien. La mixité sociale du projet repose sur une diversité de niveaux de revenus : sur les 10 membres que comporte actuellement le groupe (qui, à terme, comptera 15 membres), 6 sont sous le plafond PLUS, 2 sous le plafond PLS et 2 sous le plafond PLAI. Afin de « recruter » ce quota de ménages très modestes, Habicoop recherche un partenariat avec des associations d'insertion s'adressant précisément à ce public. Après avoir pris des contacts avec Habitat et Humanisme et avec Rhône Saône Habitat qui construit dans la zone, Habicoop se tourne également vers une association mobilisée sur le logement de jeunes travailleurs. Il sera fait appel à des financements du logement social et le projet se construit en développant des collaborations avec divers partenaires, une société coopérative d'HLM, l'union régionale des sociétés coopératives de production, la fédération nationale des coopératives HLM, des collectivités locales, associés dans la perspective de créer, en intégrant du logement social, une forme alternative d'accès à l'habitat mêlant location et acquisition de parts sociales.

## 2. Le temps de consolider des parcours avec les accédants

Les projets inscrits dans le programme demandent du temps - non seulement parce qu'ils sont confrontés à de multiples problèmes d'ordre réglementaire et financier, mais aussi parce qu'ils inventent des dispositifs qu'il faut consolider et que c'est dans le cours de cette invention que les accédants potentiels se font acteurs.

Sur quels éléments de l'accompagnement peut s'appuyer la stratégie visant à rendre l'accédant acteur

19. La forme SCI présente plusieurs attraits mais elle est assortie d'une responsabilité illimitée, or Habicoop ne souhaite pas faire peser la responsabilité civile sur les individus coopérateurs mais sur le groupement.

de son projet ? Les réponses des opérateurs sont généralement modestes. Ainsi, pour Julienne Javel, la finalité des démarches d'accompagnement ne se connaît pas forcément au départ, elle se construit petit à petit. Parfois des actes peuvent être pris comme de l'assistantat (aller chercher du bois pour quelqu'un, l'aider à vider sa maison ou son jardin), en fait c'est un moyen de créer de la confiance. Les travailleurs sociaux de l'association ne sont pas d'emblée crédibles auprès de personnes qui ont subi bien des vicissitudes et qui ne sont pas forcément prêtes à s'engager dans un processus qui leur demande une implication personnelle. A cet égard, la façon de nouer la relation au début est centrale dans la capacité à surmonter les échecs inévitables au cours du montage d'un projet.

Le souci d'éviter des rapports d'assistantat est inhérent à plusieurs démarches, notamment celles qui se destinent à un habitat coopératif. Dans ces cas, les opérateurs se demandent si c'est à eux de donner le sens du collectif aux accédants. Si les accédants sont d'eux-mêmes dans une démarche collective, est-il besoin d'accompagnement ? La réponse d'Habicoop est d'apporter un appui au groupe qui se constitue sur le projet d'habitat coopératif davantage qu'à chaque ménage individuellement, tout en prévoyant la possibilité de conseils et d'appui individuels de la part de partenaires spécialisés. AERA conjugue l'accompagnement individuel de chaque famille pour lui permettre de participer pleinement au projet et un accompagnement technique et d'ordre financier à la réalisation du projet d'architecture et d'habitat. Une innovation supplémentaire vient compléter l'accompagnement d'AERA : c'est l'idée de demander aux familles impliquées dans le projet la participation à un fonds coopératif destiné au montage d'opérations ultérieures.

Dans les projets plutôt orientés vers des solutions individuelles de logement, il est sans doute encore plus difficile de ne pas être dans une relation d'assistantat. Faire gagner de l'autonomie au ménage c'est l'intention, mais comment construire le processus d'autonomisation quand on a affaire à des gens en grande difficulté qui ont besoin d'appui pour pouvoir se lancer dans un processus qu'ils n'osent pas entamer seuls ? Julienne Javel a prévu des sessions de formation collectives animées par l'association Finances et Pédagogie : elles s'adressent à la dizaine de familles que l'association accompagne vers l'accession ou le maintien dans un habitat dont les personnes sont déjà propriétaires, mais qui nécessitent de gros travaux, voire au contraire un abandon pour du locatif au moins temporaire. Mais la participation à ces

formations ne va pas de soi : d'une part, les personnes concernées sont dispersées dans le département du Doubs, les réunir représente un coût de transport non négligeable ; d'autre part, ces personnes sont gênées par le fait de se retrouver avec des spécialistes de la gestion budgétaire ou des économies d'énergie sans la présence des représentants de Julienne Javel qui ont désormais leur confiance.

Il apparaît ainsi que chaque projet comporte des difficultés spécifiques que seules une attention et une ingénierie particulières peuvent non pas résoudre complètement mais au moins analyser afin de rechercher des solutions.

## B. Agir sur l'accès au financement

L'accession à la propriété pour les ménages très modestes se heurte notamment à des difficultés d'accès au financement, en particulier aux prêts du secteur bancaire. Faiblesse et irrégularité des revenus, type de contrat de travail, âge... sont autant de critères qui contribuent à exclure de plus en plus de ménages du crédit. Ces difficultés freinent autant l'accession à la propriété que l'amélioration de l'habitat de propriétaires occupants.

Face à ces constats, les opérateurs engagés dans le programme de la Fondation de France développent plusieurs types d'interventions : accompagnement sur le volet budgétaire et financier, prêts solidaires, mécanismes de solvabilisation via l'accession progressive.

Quels enseignements tirer de ces expériences ? Quels sont leurs atouts et leurs inconvénients ? A quels obstacles persistants sont-elles confrontées ? Quel est leur potentiel de réplique ?

### 1. Les constats de départ

Les difficultés d'accès au crédit au logement pour les ménages très modestes trouvent leur origine dans deux facteurs principaux :

- D'une part, dans un paysage institutionnel et financier de plus en plus complexe, il est très difficile pour l'ensemble des ménages, et *a fortiori* les ménages en difficulté (sur le plan économique, social...), d'avoir connaissance et de s'approprier les différents dispositifs : prêts bancaires classiques, accession sociale... Les dispositifs proposés par l'Etat (maison à 100 000 €, maison à 15 € par jour...) créent ou confortent des aspirations sans qu'il soit réellement possible d'en voir les effets sur

le terrain, du moins à court terme : à qui s'adresser pour en bénéficier ? Où ces logements sont-ils situés ? etc. Dans la pratique, ces annonces renvoient à des dispositifs assez complexes (Pass-foncier...), qui nécessitent des partenariats locaux forts. Le prêt à taux zéro lui-même (différé d'amortissement, majoration éventuelle par une collectivité locale...) appelle une capacité à s'approprier ces outils qui conduit une partie des ménages très modestes à s'auto-exclure.

- D'autre part, comme l'ont souligné Claude Taffin et Bernard Vorms<sup>20</sup>, « ceux qui s'écartent du modèle majoritaire, parce qu'ils ne disposent pas de revenus stables ou parce que leur âge ou leur état de santé leur interdit de s'assurer » ne peuvent bénéficier du crédit au logement. Au nombre de ces obstacles, il faut citer la loi et la jurisprudence qui prévoient que l'établissement de crédit a manqué à son devoir de mise en garde s'il a consenti à un emprunteur un prêt disproportionné au regard de ses capacités de remboursement présentes et à venir. Ceci vient conforter la pratique des banques pour lesquelles le prêt au logement est un instrument de conquête et de fidélisation des clients ; elles concentrent leur attention sur la capacité de remboursement du client et les perspectives commerciales qu'il ouvre et accordent peu de poids à la valeur du bien financé. De ce fait, les personnes qui ne peuvent faire la preuve de la régularité de leurs revenus ont le plus grand mal à obtenir un prêt.

Ceci a pour conséquence de contraindre très fortement les trajectoires résidentielles des ménages très modestes, et ce d'autant plus que l'offre locative sociale est insuffisante et que le marché locatif privé est tendu. Dans le secteur locatif, ces ménages se heurtent aux mêmes types de refus de la part des bailleurs qui considèrent qu'ils n'offrent pas assez de garantie. Pour les ménages propriétaires occupants, cette exclusion bancaire peut avoir pour conséquence de ne pas leur permettre de financer de nécessaires travaux d'accès au confort. Malgré l'existence de subventions pour l'amélioration de l'habitat, les plans de financement achoppent sur cette part que les ménages ne peuvent financer faute d'accès au crédit au logement. Pour parer au plus urgent, certains d'entre eux sont tentés par des prêts à la consommation, plus facilement accordés mais bien plus chers et n'ouvrant pas le droit à l'allocation logement. Ceci vient souvent aggraver des situations de surendettement.

## 2. Trois axes d'intervention

### • Accompagnement des ménages sur les aspects budgétaires et financiers

Pour dépasser ces difficultés, le premier axe d'intervention qui émerge dans le cadre du programme expérimental de la Fondation de France concerne l'accompagnement des ménages sur les aspects budgétaires et financiers liés à leur accession ou maintien dans la propriété. Il s'agit d'accompagner les ménages sur l'appropriation des dispositifs et des logiques bancaires, sur l'élaboration du plan de financement... afin de rendre leur projet suffisamment robuste et réaliste pour être entendu par les établissements bancaires.

C'est par exemple ce que développe le **Pact Arim de l'Aveyron**. Le Pact Arim a régulièrement l'occasion d'accompagner des ménages, le plus souvent très modestes et aux modes de vie atypiques, dans un parcours d'accession. Chaque projet donne lieu à un montage spécifique, avec un niveau satisfaisant de réussite, mais trop personnalisé pour avoir permis une capitalisation et une forme de « généralisation » à hauteur des volumes qui pourraient être nécessaires. A travers l'expérimentation de la Fondation de France, le Pact Arim travaille à sérier les diagnostics de situation et les méthodes utilisées « afin de passer du bricolage occasionnel et militant à un artisanat plus professionnel ». L'idée est de mettre en œuvre des méthodes simples dans le cadre du droit commun pour favoriser l'accession à la propriété de ménages modestes et très modestes. Il n'y a pas en Aveyron de réponse organisée à ce besoin : l'Adil donne des consultations à l'ensemble des accédants, une SA HLM se lance dans la location-accession... mais cela est manifestement insuffisant pour accompagner les ménages en difficulté. Cette expérimentation se situe dans un contexte rural, où malgré l'augmentation des prix, le marché immobilier offre encore des opportunités, sans toutefois que les ménages aient toujours conscience de l'importance des travaux à réaliser (en coût, en temps de travail...) ; d'où la nécessité de prévenir les accidents. Dans la mesure où le ménage a bien pesé son engagement sur un projet d'accession et à la condition que les bases et la nature de ce projet soient objectivées et raisonnables, le Pact Arim considère qu'il est possible de mener le projet sans assistance excessive et de permettre alors une réelle inclusion sociale. Le Pact Arim centre donc son effort sur les conditions de préparation de la décision

20. Claude Taffin, *Union sociale pour l'habitat* et Bernard Vorms, ANIL, *Elargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques : le prêt sécurisé à l'accession à la propriété et le prêt hypothécaire cautionné*, avril 2007



et du projet, et notamment sur les aspects budgétaires et financiers. Les ménages conçoivent eux-mêmes leur projet et le Pact Arim a un rôle d'accompagnateur.

**L'association Julienne Javel** a, de son côté, fortement développé cette dimension d'intervention dans un partenariat avec l'association Finances et Pédagogie<sup>21</sup> au travers d'un accompagnement collectif et de formation autour des financements. Le projet de l'association consiste à accompagner une dizaine de ménages en difficultés dans le Doubs (gens du voyage, habitat précaire, problèmes de santé) par une aide au montage technique et financier de leur projet d'accession à la propriété ou d'autoréhabilitation. Il s'appuie sur la constitution de groupes de formation collective et d'un accompagnement individuel, notamment sur les questions budgétaires, d'énergie, du statut de propriétaire... Ainsi, ont été mises en place des sessions de formation collectives avec Finances et Pédagogie sur la gestion du budget et l'accès à la propriété. Pour ce faire, les deux organismes ont développé plusieurs outils : des grilles des revenus prévisibles (RMI ou AAH), l'Allocation logement sur 20 ans, etc. Ces outils intègrent également les coûts annexes de l'accession que sont les dépenses de chauffage et de déplacement. D'autres sessions de formation sont organisées avec le CAUE, (Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement) du département, sur les moyens de réduire les coûts énergétiques dans les logements. Toutes ces actions mettent en avant la spécificité de l'accompagnement lié à un projet d'accession qui est de poser les questions à long terme : retraite, départ des enfants, etc. Les actions collectives se heurtent cependant à la dispersion géographique des familles et aux degrés d'avancement différents des projets de chacune d'elles.

Mais surtout, qu'il s'agisse de modalités d'accompagnement individuel ou collectif, les projets achoppent en partie sur les critères d'accès au crédit des établissements bancaires. L'accompagnement sur les aspects budgétaires et financiers apparaît comme une condition nécessaire de la réussite des projets d'accession, mais non suffisante. Il ne permet pas à lui seul de dépasser les constats de départ.

#### • **Fonds de prêts solidaires**

Face à cette difficulté persistante, des opérateurs ont été amenés à créer des fonds de prêts solidaires pour permettre l'accès ou le maintien dans la propriété. C'est le cas du projet développé par l'association **Une**

**Famille un Toit 44** qui intervient sur un territoire rural, dans le secteur Nord-Est de la Loire-Atlantique.

L'association a fait le constat que pour des propriétaires occupants très modestes, des opérations d'accès au confort étaient en échec du fait qu'il manquait une somme pour boucler le plan de financement une fois les aides de droit commun mobilisées. Pour y faire face, l'association a mis en place un fonds de prêt solidaire.

Ce fonds a été négocié avec deux banques, d'abord la Caisse d'Épargne puis le Crédit Agricole (prêt consenti à l'association sur une ligne budgétaire spécifique). La Fondation Abbé Pierre est également contributrice. L'enveloppe ainsi mobilisée est aujourd'hui de 350 000 €. A charge ensuite à l'association de mettre ces fonds à la disposition des accédants sous forme de prêts solidaires.

Étant donné qu'il s'agit d'un prêt habitat, les ménages concernés deviennent éligibles à l'allocation logement. Il est fondamental que le prêt produise une ouverture de droit. Dans ce cadre, la solvabilisation du ménage est assurée. Le paiement en tiers payant de l'allocation logement est inscrit dans le contrat de prêt. Selon l'association, il n'y a alors pas plus de risque à prêter à un ménage très modeste.

Dans le dispositif actuel, les banquiers n'interviennent pas dans le traitement des dossiers. Ils sont simplement informés tous les ans de l'évolution du dispositif. C'est un comité d'engagement au sein de l'association qui prend la décision de prêt.

Si ce dispositif permet effectivement de répondre aux besoins de financement des ménages et d'interpeller les milieux bancaires et institutionnels sur la faisabilité de telles opérations, la question demeure posée dans la période actuelle du rôle du prêteur secondaire qui porte effectivement le risque en lieu et place des autres partenaires. Dans la pratique, le banquier soustraite ainsi le cœur de son métier qui est la confiance. Une Famille Un Toit 44 rappelle qu'il en est ainsi car on est bien sur un dispositif «en bout de course», parce que le prêt bancaire classique est refusé. L'association souhaite cependant amener les banques à partager le risque (par exemple, 50 % en prêt solidaire et 50 % en prêt classique). À terme, elle envisage également de pouvoir fonctionner selon les mêmes modalités que pour le microcrédit social : l'association serait positionnée sur l'ingénierie en amont ; elle est détentrice des documents de la banque pour instruire.

21. Finance et Pédagogie, association soutenue par le groupe Caisse d'Épargne, [www.finances-pedagogie.com](http://www.finances-pedagogie.com) spécialisée dans la formation-accompagnement des bénéficiaires de microcrédit social.

## Exemples de situations

→ Un couple ayant un fils mineur, est propriétaire d'une parcelle sur laquelle il a installé, il y a de nombreuses années, un mobil home (devenu très vétuste). Suite à un projet de lotissement, il est proposé à la famille un échange de terrain. Deux problèmes principaux se posent : le terrain proposé est inconstructible et le mobil home est intransportable.

UFUT intervient pour assurer des conditions satisfaisantes à l'échange de terrain (raccordement au réseau électrique et réalisation d'une alimentation en eau aux frais de la société d'aménagement + dérogation du conseil municipal pour l'installation d'un chalet) et pour permettre le financement de la pose d'un chalet en bois via le prêt solidaire.

Coût total = 62 000€, dont 45 000€ prêt solidaire et 17 000€ à la charge de l'aménageur

Prêt solidaire d'un montant de 45 000€, sur 15 ans à 3 %.

Mensualité : 310€.

Allocation logement : 245€

→ Un couple (tous les deux bénéficiaires de l'AAH) avec deux enfants (un mineur et un majeur handicapé) est propriétaire d'une maison dans laquelle des travaux sont nécessaires. Le prêt solidaire est venu compléter les aides publiques mobilisables et un prêt bancaire classique pour permettre de boucler le plan de financement.

Projet en deux tranches :

1/ Création d'un garage faisant office d'espace de rangement des effets personnels et du mobilier pendant la réhabilitation.

2/ Réhabilitation totale de la maison, création d'un assainissement.

Montant total = 108 000€

- Subvention Anah sortie insalubrité : 34 000 €
- Prêt Crédit Mutuel : 40 000€ (mensualité : 340 €)
- Prêt solidaire : 30 000€ (mensualité : 230€)
- Apport personnel : 4 000€

Total remboursement = 570€ / allocation logement = 250€

## • Montages juridiques et financiers et solvabilisation

Au-delà de la mise en œuvre de ce type d'outils, des opérateurs renouvellent fortement l'approche en termes de solvabilisation des ménages au travers des montages juridiques et financiers qu'ils mettent en place. Il peut s'agir d'opérations ponctuelles comme c'est le cas avec UFUT 44 ou de projets beaucoup plus importants quantitativement comme le projet développé par Aera à Toulouse.

Dans certaines situations, **l'association UFUT 44** a été amenée à être maître d'ouvrage délégué, au travers du bail à réhabilitation et du bail emphytéotique. Ces opérations permettent :

- de maintenir les personnes dans les lieux, conformément à leur souhait ;
- d'améliorer leurs conditions de logement et de vie (aménagement de terrain, réalisation de travaux...);
- et de les maintenir dans leur statut de propriétaire ; UFUT 44 parle de « propriété entre parenthèses » pour qualifier cette situation.

## Exemples de situations

→ Madame, veuve, allocataire du RMI, est propriétaire en indivision avec ses trois enfants (fille majeure au RMI, fils majeur en apprentissage, un mineur placé en maison spécialisée). Il faut organiser la succession et réaliser des travaux dont le montant s'élève à 110 000 €. Le projet consiste à diviser la maison en deux logements (pouvant bénéficier de deux allocations logement) et à mobiliser des aides Anah sur chacun d'eux, dans le cadre d'un bail à réhabilitation<sup>22</sup> : l'occupant sera la propriétaire. Le bail à réhabilitation permet le maintien du statut de propriété tout en assurant la réalisation des travaux et la division en 2 logements. Il assure aussi la solvabilisation de l'opération.

22. Un bail à réhabilitation est un dispositif qui permet aux propriétaires d'immeubles en mauvais état de les faire réhabiliter sans en assurer la gestion. Aux termes de l'article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation (issu de l'article 11 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990), le bail à réhabilitation est un contrat par lequel le preneur s'engage à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail. Ce contrat indique la nature des travaux, leurs caractéristiques techniques et le délai de leur exécution. Le bail à réhabilitation est conclu pour une durée minimale de douze années. En fin de bail, les améliorations effectuées sur l'immeuble en cause bénéficient au bailleur sans indemnisation.

➔ Madame, en situation de surendettement, est propriétaire d'un terrain familial privé. Elle a plusieurs enfants majeurs, allocataires du RMI.

Le projet consiste en l'aménagement d'un terrain familial avec cinq emplacements permanents (raccordés assainissement/eau/EDF) et construction d'un bâtiment (coin cuisine, pièce commune, WC, salle de bain).

Pour ce faire, un bail emphytéotique (d'une durée de 21 ans) est signé sous la forme d'un contrat à trois parties :

- la propriétaire qui met le terrain à disposition de la commune ;
- la commune, maître d'ouvrage, qui sollicite les subventions « terrain familial » et délègue sa maîtrise d'ouvrage à UFUT 44 aux fins de réalisation des équipements et de gestion ;
- UFUT 44 qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée : réalisation des équipements et gestion du terrain par la location des emplacements pendant la durée du bail.

**Coût total = 167 000€ (53 350€ de subvention au titre aménagement des terrains familiaux + prêt bancaire)**

**Location des emplacements au profit des enfants (ouverture de droit Allocation Logement). Loyer : 280€ ; allocation logement : 230€**

«L'ingéniosité» de ce type de projets apparaît tout à fait remarquable dans la réponse à la demande, même lorsqu'elle n'est pas explicitement formulée. Il s'agit cependant de projets complexes pour lesquels la reproductibilité doit toujours être mise en balance avec le fait que ce sont des solutions par défaut qui sont proposées : dans quelle mesure n'est-on pas obligé d'aller vers ce type de montages complexes car des solutions plus simples n'ont pu être mises en œuvre (accès au crédit pour l'amélioration de l'habitat...)? Plus généralement, ceci nous amène à souligner l'importance que ce type d'opération soit mené dans un cadre partenarial, où les acteurs institutionnels et financiers prennent leur place.

Outre des méthodes visant à baisser les coûts des opérations qui seront évoquées plus loin dans le rapport, le projet porté par **AERA** s'appuie sur un

montage innovant au travers d'une SCI d'accession progressive à la propriété. Il s'agit d'appuyer la création d'habitat coopératif de 60 logements dans le quartier de Reynerie à Toulouse-Le Mirail. Le principe innovant de ce projet se situe entre la location et l'accession progressive à la propriété qui reste indivise pendant tout le processus d'accession. Les participants au projet sont des locataires HLM qui acquièrent des parts sociales dans la SCI dont ils sont les associés, à mesure du remboursement des emprunts contractés. La législation ENL (Engagement National pour le Logement) votée le 13 juillet 2006, et particulièrement l'article 34 relatif aux « SCI d'accession progressive à la propriété » est l'outil qui permet la mise au point juridique, financière et fiscale du montage imaginé. Comme l'écrit AERA dans un texte de présentation de son projet, ce principe d'accession solidaire et progressive à la propriété de leur immeuble par les locataires sous forme de parts sociales, sécurise leur parcours résidentiel, sans réduire la liberté individuelle des habitants, et développe la solidarité et la responsabilité envers leur cadre de vie commun.

Les « mensualités » des coopérateurs associés de la SCI comprennent une part loyer proprement dite et une part acquisitive :

1. la part loyer proprement dite comprend d'une part les charges d'administration et de gestion de la SCI - assurées par l'associé gérant, et d'autre part, les provisions pour gros entretien et pour le changement périodique des composants (provisions correspondant à l'amortissement de l'immeuble par la SCI) ;
2. la part acquisitive mensualisée pour l'acquisition annuelle des parts sociales de la SCI au prorata des surfaces en jouissance de chaque associé et ce jusqu'au terme du processus d'acquisition.

Ces parts sont cédées aux associés personnes physiques (à leur valeur nominale non indexée) par la société HLM gérant et principal associé qui a apporté l'immeuble à la SCI, qui détient donc à la première cession la majorité des parts et qui les cède petit à petit aux coopérateurs associés jusqu'à son retrait complet au terme du processus.

Sur le plan des conditions de faisabilité financières, celles-ci sont semblables aux opérations HLM classiques avec financements locatifs en PLAI, PLUS, PLS et dépendent de l'équilibre obtenu entre les financements publics, le coût du foncier et le plafond légal des loyers.

## C. Agir sur les coûts supportés par les ménages et « le reste à vivre »

L'accès à la propriété des ménages très modestes passe par un prix de revient le plus réduit possible et une formule de financement sur la durée pour que le taux d'effort, ou le « reste à vivre » après paiement de la mensualité de l'emprunt et des charges de logement, soit économiquement et socialement acceptable avec le niveau de revenu des ménages concernés. Ces questions sont au cœur des nouvelles mesures et dispositifs proposés par les pouvoirs publics, en particulier de la maison à 15 € par jour et du Pass-foncier.

La maîtrise des coûts supportés par les ménages, l'accessibilité financière des opérations et la maîtrise du risque économique sont les principales motivations des démarches entamées dans l'ensemble des expérimentations appuyées par la Fondation de France. Néanmoins les approches réalisées dans le cadre du programme et les propositions du présent rapport n'ont pas pour vocation première d'apporter des réponses qui doivent être pensées à l'échelle globale du système de financement et de gestion des aides au logement. En revanche, le programme en cours porte une attention particulière sur un certain nombre de dimensions qui paraissent insuffisamment explorées aujourd'hui :

1. La maîtrise et la réduction des coûts d'investissement initiaux (foncier et statut juridique de la propriété, bâti, maîtrise d'ouvrage et intermédiation) en relation avec l'implication ou la trajectoire d'insertion des ménages ;
2. La nécessité de prendre en compte le coût global de l'accession : coûts d'investissement complémentaires (travaux complémentaires équipements ameublement, travaux de copropriété) et coûts de fonctionnements (coûts de déplacement, charge d'entretien, charges de copropriété, fluides et énergie).

Il faut souligner qu'avant même la tenue du « Grenelle de l'environnement », **les expériences développées dans le cadre du programme de la Fondation de France intègrent, pour la plupart d'entre elles, des objectifs de réduction de coût énergétiques et de qualité environnementale.** L'écoconstruction recoupe des préoccupations liées à la lutte contre la précarité énergétique mais aussi à des filières de production de matériaux. L'autoconstruction interroge sur les matériaux à utiliser (maison à ossature bois, origine des bois...) et les équipements à installer (panneaux photovoltaïques...).

## 1. La réduction des coûts d'investissement initiaux en relation avec l'implication des ménages

Au sein des expériences du programme de la Fondation de France, plusieurs types d'actions sont mis en œuvre pour diminuer les coûts de l'accession supportés par les ménages. Sont présentés ici les aspects les plus innovants de ces expériences.

### a. La réduction des coûts du foncier

La hausse des prix du foncier a fait de cet élément une des barrières majeures de l'accession. Le foncier est un bien très spécifique dont la valeur intrinsèque n'est définie que par son usage potentiel, par le prix que l'acheteur est prêt à payer pour l'acquérir et par un rapport de forces sur le marché. Les actions possibles sur la réduction des coûts fonciers sont donc limitées, mais la valeur du foncier est telle aujourd'hui qu'il s'agit d'un domaine dans lequel la marge de progression est très grande. Réduire la valeur du foncier dans une opération augmente énormément les possibilités d'accession pour les ménages modestes. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les dernières mesures gouvernementales en faveur de l'accession sociales tentent de jouer sur la baisse du foncier (maison à 100 000 €) ou de retarder la charge qu'il représente pour les ménages (maison à 15 € par jour, Pass-foncier).

Au sein du programme on observe 3 types d'interventions sur le foncier : des négociations avec les propriétaires, des montages juridiques et une utilisation mutualisée du foncier.

#### • Par la négociation et le partenariat avec les collectivités locales :

La solution de la négociation avec le propriétaire du terrain est la plus courante parmi les expériences du programme. Il s'agit d'obtenir du propriétaire, la plupart du temps public, un rabais par rapport au coût du marché ou même un terrain gratuit. Cette négociation est possible car la plupart des projets du programme sont expérimentaux, que leur échelle est réduite et qu'ils rassemblent de nombreux partenaires. La réduction du prix du foncier revient à une subvention foncière accordée par un propriétaire public à un projet qu'il souhaite soutenir. C'est une solution « facile » mais qui est, à une plus grande échelle, difficilement reproductible dans les zones de très fortes tensions. C'est d'ailleurs ce qui explique le bilan quantitatif relativement faible de la « maison à 100 000 € » dont l'équilibre économique se fondait sur

la mise à disposition par les communes de foncier à prix réduit (il convient aussi de souligner que ce type de partenariat nécessite des temps de montage relativement longs et la construction de volontés politiques fortes sur le plan local) .

Cette solution, du don du terrain ou de sa vente à un prix très réduit, pose également le problème de la revente à court terme du terrain par son nouveau propriétaire et donc de l'existence, la nature et la portée pratique réelle des clauses anti-spéculatives.

→ *Les enseignements du programme expérimental de la Fondation de France démontrent la nécessité de mobiliser fortement les collectivités territoriales. La construction d'une volonté politique locale passe souvent par la capacité des opérateurs à « rendre lisible les besoins », la nature des populations concernées et « le sens du projet » (insertion, trajectoire résidentielle). Dans les sites où les politiques locales de l'habitat sont construites et où l'opérateur est en capacité de mobiliser la collectivité autour d'un projet très lisible dans sa finalité sociale, les partenariats les plus intéressants se construisent.*

*On peut citer par exemple les opérations d'Habicoop qui sont très appuyées par le Grand Lyon au titre de la mise en œuvre du PLH. La légitimation politique auprès de collectivités territoriales pour faciliter l'accès au foncier passe par les partenariats déjà construits par les opérateurs. Dans le cadre du programme certains opérateurs, en particulier Julienne Javel ont souligné le rôle important de l'appui de la Fondation de France qui permet de crédibiliser l'opération et de motiver la collectivité locale pour son appui foncier.*

• **Par la mutualisation et la péréquation de la charge foncière :**

Deux voies émergent dans les expérimentations soutenues. La première approche concerne la densité d'occupation des terrains qui est considérée comme une manière « naturelle » d'en faire baisser le prix supporté par chaque occupant. C'est une des finalités affichées explicitement dans les objectifs des opérateurs qui recherchent à « réhabiliter le collectif » (en opposition à la tendance actuelle très portée sur l'habitat individuel). Cette réhabilitation se fait par des voies nouvelles en proposant des formes d'habitat collectif qui doivent être attractifs vis à vis de l'habitat individuel (augmentation des espaces de vie grâce à la mutualisation).

→ *C'est le cas dans les coopératives mises en place par l'Area et Habicoop pour qui la construction en immeuble collectif est une affirmation sur la nécessaire densité de la ville face au prix du foncier mais aussi face aux coûts induits de l'étalement urbain en termes de transport et d'accès aux équipements.*

En milieu rural la problématique est différente et plus spécifique, puisque la mutualisation concerne le partage de droits immobiliers réels sur des assiettes foncières pour réaliser par exemple les terrains familiaux des gens du voyage. Plusieurs partenaires et les ménages concernés peuvent alors supporter en commun le coût d'acquisition ou le bail emphytéotique d'une même assiette foncière.

→ *Il s'agit par exemple d'une des opérations réalisées par l'association UFUT 44 concernant l'aménagement d'un terrain familial sous la forme d'un bail emphytéotique rassemblant trois parties (la propriétaire qui reste propriétaire de son terrain alors qu'elle était en situation de surendettement, la commune, l'association) – Voir exemple plus haut, page 30.*

La deuxième approche se fonde sur la péréquation foncière dans le cadre d'opérations plus importantes en partenariat avec un opérateur privé et/ou une collectivité locale. Dans ce contexte l'opération à coût maîtrisé vient se greffer sur une opération « classique ».

→ *L'opération des Compagnons Bâisseurs Bretagne d'autoconstruction partielle résulte ainsi de cette logique de partage et de péréquation foncière puisque celle-ci est réalisée dans un lotissement, où les parcelles dédiées à l'opération d'autoconstruction ne représentent qu'un tiers du total de l'opération. Dans ce contexte il y a donc partage d'un foncier fourni par la collectivité.*

La logique est particulièrement intéressante puisque qu'elle permet de réaliser des opérations pour les ménages modestes ou très modestes sur des opportunités foncières qu'il serait difficile de maîtriser pour des opérations qui n'auraient que cette finalité. Il faut souligner néanmoins que ces approches résultent toujours d'une volonté politique forte partagée entre les élus locaux et les partenaires présents dans l'opération. Hormis la volonté politique et la mobilisation des aides spécifiques, tel le Pass-foncier, il n'existe pas d'aides ou d'incitation fiscale en direction de la collectivité ou des opérateurs privés qui s'engageraient dans de telles opérations.

### • Par la dissociation / portage :

La méthode d'action sur le foncier la plus complexe mais sûrement la plus prometteuse et la plus reproductible est celle qui joue sur la dissociation de propriété entre le sol et le bâti. La mise en œuvre varie selon que l'on considère une dissociation temporaire ou définitive du foncier et du bâti ou bien que l'on se place du point de vue de l'accession ou du maintien dans la propriété.

Dans le cadre de l'accession, le propriétaire peut acquérir tout d'abord le bâti et retarder l'accession du foncier qui est, en attendant, porté par un tiers. C'est le mécanisme du Pass-foncier fortement mis en avant par les pouvoirs publics dans lequel les collecteurs du 1% portent le foncier pendant 25 ans maximum (non pas sur la base du coût réel du foncier mais sur une somme plafonnée). Au bout de cette période, l'accédant doit acquérir le foncier. Dans ces conditions, il faut souligner que ces opérations peuvent se traduire en pratique par un allongement important des durées d'endettement. Ce dispositif ne concerne qu'une partie des ménages modestes et très modestes. Les conséquences sociales et la vulnérabilité à long terme créées par le Pass-foncier ne sont pas négligeables, surtout lorsqu'il y a cumul d'un différé foncier et d'un allongement de la durée des emprunts. Les démarches appuyées par le programme ne font pas pour le moment appel aux mécanismes de dissociation foncier ni au Pass foncier (rappelons que les opérations du programme sont à des stades très divers d'avancement, il est possible que certaines des nouvelles opérations à venir y fassent appel). Le groupe de travail réalisant ce rapport a donc été attentif pour la formulation des propositions au bilan des expériences innovantes de propriété dissociée réalisées par des coopératives ou des caisses de crédit immobilier.

Dans le cadre du maintien, il s'agit de faire face à la situation de propriétaires occupants en difficultés en réalisant un portage immobilier transitoire sur la totalité ou une partie de la propriété (il y a alors démembrement entre la nue-propriété et l'usufruit).

→ Une famille un toit 44 réalise des opérations de maintien en mettant « la propriété entre parenthèse ». En jouant sur des montages juridiques où un tiers (l'association ou la commune) va porter le terrain du propriétaire, on permet l'accès à des subventions ou le déblocage de situations juridiques complexes (voir plus haut « B. Agir sur l'accès au financement » pour plus détails).

### b. Réduction des coûts du bâti

Il est possible d'agir sur les coûts du bâti à trois niveaux, en économisant sur les matériaux de construction (achat en commun, réduction de la TVA), en mutualisant les espaces construits et en économisant sur les coûts de main d'œuvre. Il s'agit alors dans ce dernier cas d'autoconstruire ou d'autoréhabiliter tout ou partie de la construction, seul, accompagné par l'association ou en groupe. Des expériences appuyées par le programme font appel à ce principe, il s'agit de réactiver, dans des modalités adaptées au contexte actuel, les principes qui avaient été aux fondements des démarches réalisées historiquement par les mouvements des Castors, des Compagnons Bâisseurs et certaines coopératives.

• En faisant soi-même : autoconstruction / autoréhabilitation

→ Deux associations du programme travaillent sur l'autoconstruction, il s'agit de **Toits par toi** et des **Compagnons bâtisseurs Bretagne** :

*Le projet de Toits par toi (TPT) est un projet d'autoconstruction complète de maisons à ossature bois construites sans engins de levage sur un modèle de basse consommation d'énergie visant la HQE (haute qualité environnementale). C'est le projet qui se rapproche le plus de l'expérience des Castors dont plusieurs membres de l'association sont issus (Association des enfants de castors). Il s'agit dans l'idéal de construire 12 maisons à ossatures bois en un même lieu. Ce sont des maisons de type F4 de 100m<sup>2</sup> habitable possédant un garage attenant. Une fois les fondations posées, l'ensemble des travaux peuvent être faits par les autoconstructeurs. L'accédant achète les matériaux et l'association lui fournit les outils nécessaires à la construction ainsi que des méthodes. Les autoconstructeurs travaillent alors par équipe de 4 en faisant avancer leurs maisons au même rythme. Le temps de construction est estimé à 70 jours et se réalise pendant les week-ends, jours fériés et vacances, ainsi l'ensemble des 12 maisons doit pouvoir être réalisé en 12 mois. Selon les estimations de l'association, cette technique permet une baisse du coût de construction de 60 à 70% par rapport à une opération classique.*

*Le projet des Compagnons bâtisseurs Bretagne est différent dans la mesure où il mélange une part d'autoconstruction avec une part de construction immobilière classique. Il s'agit*

*d'un lotissement au sein duquel les logements sont construits par un promoteur puis vendus à l'accédant en VEFA (vente en état futur d'achèvement). L'autoconstruction se fait ensuite sur une partie des finitions et des travaux d'embellissement, parfois aussi sur l'extension d'une pièce supplémentaire (dans la suite de la construction et selon le cahier des charges du lotissement). Ainsi, à partir d'un coût estimé à 160 000 euros pour le foncier et le logement, la part d'autoconstruction permet de descendre à 145 000 euros. Le projet vise ainsi des primo-accédants sous plafond PTZ qui dans ce cas présent sont, entre autres, des locataires HLM informés de l'opération par leur bailleur. Ce mélange d'autoconstruction et de construction classique permet de peser sur les coûts tout en se plaçant dans un cadre juridique clair qui évite les nombreux écueils juridiques et économiques auxquels les expériences récentes d'autoconstruction ont fait face.*

Au stade actuel de l'avancement des projets l'intérêt d'une relance de la filière paraît bien établi. Une telle filière pourrait trouver sa place dans les dispositifs «maisons à 100 000 €» ou «maison à 15 € par jour». Néanmoins il faut souligner qu'il existe **actuellement de nombreux freins d'ordre juridique, fiscal et assurantiel** qui rendent ces opérations difficiles ou leur font perdre, en partie, leurs intérêts. En effet, au fur et à mesure de l'avancée de son projet, l'association Toits par toi a pu se rendre compte des nombreuses difficultés qui naissent de l'absence de reconnaissance de l'autoconstruction et du statut de l'autoconstructeur.

Les problèmes rencontrés sont de plusieurs ordres :

#### ■ Problème de responsabilité et d'assurance

En ce qui concerne l'assurance dommage-ouvrage tout d'abord : les compagnies d'assurances refusant de l'accorder aux autoconstructeurs, cela pose un problème en termes de garantie décennale et d'obtention de prêt. L'autoconstructeur peut se retrouver dans une impasse, obligé de s'assurer sans qu'aucun organisme ne consente à lui accorder une assurance. Afin d'être sûr de la bonne réalisation des travaux Toits Par Toi avance l'argument de la présence d'un professionnel une fois par semaine sur le chantier, mais cela s'avèrera sans doute insuffisant pour convaincre les banques et les assureurs. C'est donc la place de l'opérateur associatif qui est ici en question. Son rôle d'accompagnement et d'expertise dans la construction pourrait être un

élément pris en compte pour faire évoluer la législation en termes d'assurances apportées à l'autoconstructeur.

#### ■ Problème d'accès au prêt

Par ailleurs, en plus des éventuelles difficultés d'accès à un prêt classique, l'autoconstruction n'est pas éligible aux prêts aidés (PTZ, Pass-foncier...) qui sont conçus pour des constructions classiques en VEFA ou CCMI (Contrat de construction maison individuelle). Il n'est, a priori, pas possible aujourd'hui de faire jouer le PTZ sur des remboursements de matériaux. Une question du même ordre se pose concernant le financement des travaux subventionnés par des prêts de l'ANAH qui ne prend en compte que très difficilement les factures de matériaux en justificatif de paiement de la subvention.

#### ■ Problèmes fiscaux et de TVA

Les achats de matériaux ne peuvent bénéficier de la TVA à taux réduit dans l'ancien si ceux-ci sont achetés directement par l'autoconstructeur. De la même façon il n'est pas possible de bénéficier directement d'un taux de TVA réduit en incitation à l'accession à la propriété dans le neuf. Il conviendrait de clarifier ce point afin de permettre l'accès au taux réduit de TVA par l'intermédiaire de l'opérateur qui appuie le ménage.

#### ■ Problèmes juridiques

L'absence de statut de l'autoconstructeur pose un problème d'un autre ordre, par rapport à la législation du travail. En effet quand, dans le projet collectif de Toits par toi, les autoconstructeurs travaillent sur un autre chantier que celui de leur maison, ils risquent de se faire accuser de travail dissimulé. De même il peut être difficile de trouver des assurances couvrant les personnes surtout quand elles travaillent sur le chantier d'un autre.

→ *L'association Julienne Javel, qui conduit également de manière ponctuelle des projets d'autoconstruction, a résolu ce problème en créant une SARL qui embauche les personnes avec un contrat de travail pour construire le logement dont elles seront locataires. Il s'agit d'une construction pour un bailleur social ou une commune sans perspective d'accession. Les bénéficiaires restent salariés de la SARL au SMIC pendant une période de 2 ans maximum. Ainsi, en plus de participer à la construction de leur logement ils acquièrent une formation et une expérience professionnelle.*

L'expérience de Julienne Javel montre bien qu'au-delà des aspects économiques l'autoconstruction peut jouer un rôle très positif pour les ménages en difficultés que ce soit par la socialisation et l'insertion dans un projet collectif ou par la formation professionnelle. Cependant Toits par toi souligne bien le fort investissement personnel qui est demandé par l'autoconstruction et les précautions à prendre pour préserver la vie professionnelle et l'équilibre familial.

- **Par une conception architecturale mutualisant certains espaces**

La conception architecturale des logements collectifs constitue aussi une des pistes à explorer. En tout premier lieu il s'agit de construire des parties communes et des équipements engendrant des coûts de maintenance maîtrisés (cette problématique existe aussi pour le locatif social : utilisation de la lumière naturelle, couloir et escalier en extérieur, typologie architecturale dense permettant une absence d'ascenseur par exemple). Il est possible d'aller plus loin en recherchant la mutualisation de certains espaces normalement inclus dans les logements.

→ *Pour l'association AERA, la construction d'espaces communs dans les coopératives est tout à la fois un moyen de diminuer le coût payé par le coopérateur, un apport de confort supplémentaire et l'affirmation d'une nouvelle façon d'habiter ensemble. Dans le cadre de sa méthodologie de programmation architecturale participative, l'association a prévu deux types d'espaces collectifs. Des espaces collectifs généraux dont le coût est réparti entre tous les coopérateurs (une salle polyvalente de 90m<sup>2</sup>, un espace bricolage...) et des espaces mutualisés dans le sens où leur coût est partagé entre les quelques coopérateurs intéressés par leur usage (chambre d'amis, bibliothèque, salle de musique). Cette méthode permet une grande flexibilité aux attentes et envies des familles.*

Le financement de ces espaces collectifs est assez problématique puisque leur coût ne peut être inclus dans les prêts et allocations liés au logement de chaque coopérateur. L'association a ainsi été obligée de construire un montage juridique spécifique pour la gestion de ces espaces.

- **Par d'autres moyens : achat groupé, etc.**

De nombreuses autres pistes sont explorées par les opérateurs associatifs, on peut par exemple citer l'obtention de coûts négociés pour les matériaux au travers d'achat groupé :

→ *Toits par toi a négocié un accord pour l'achat du bois grâce à une relation partenariale avec un producteur qui a réduit de manière importante ses prix pour soutenir le projet.*

On peut cependant imaginer la reproductibilité de ces négociations en se basant cette fois sur le modèle des coopératives d'achat qui peuvent acheter en grande quantité pour revendre à leurs membres les matériaux à des coûts inférieurs à ceux du marché.

### c. Les coûts d'intermédiation

Il existe plusieurs autres moyens permettant de réduire le prix payé par les accédants, notamment la réduction des coûts d'intermédiation. **Dans une opération classique les coûts d'intermédiation - qui comprennent les coûts de maîtrise d'ouvrage, les coûts de commercialisation, les frais financiers intermédiaires et la marge du promoteur - représentent entre 19 et 27 % du coût de l'opération pour de l'accession dans le neuf.** La recherche d'une réduction de ces coûts est constante chez certains opérateurs (les Coopératives HLM par exemple). Elle peut faire l'objet de partenariat entre des collectivités locales et les promoteurs : réduction des coûts de commercialisation pour des opérations à coût maîtrisé parce que le service logement de la ville présente des acquéreurs potentiels actuellement locataires du parc social (exemples en Ile-de-France à Saint-Ouen et Nanterre notamment). De fait les opérations soutenues par le programme de la Fondation de France ont presque toutes pour point commun une structure des coûts d'intermédiation différente de celle des opérations classiques compte tenu du rôle de l'opérateur associatif dans le montage juridique et financier et dans l'accompagnement de la démarche du ménage. Ce type de coût renvoie aussi à la question posée par la nature des financements mobilisables pour réduire les coûts d'intermédiation et d'accompagnement des associations dans les opérations à destination des ménages modestes et très modestes : les coûts d'intermédiation doivent-ils être pris comme un élément constitutif du prix (et financé par l'acquéreur dans son plan de financement) ou peuvent-ils faire l'objet d'une prise en charge par les politiques publiques?

## 2. Prendre en compte le coût global de l'accession

Au-delà du coût premier de l'accession à la propriété, il faut prendre en compte les différentes charges qui devront être supportées sur le long terme par les ménages accédants. Pour les budgets les plus serrés, le moindre dérapage sur un des postes de dépense ou



la moindre charge supplémentaire imprévue ou non finançable peut avoir des conséquences dramatiques et remettre en question la dimension « durable » de la propriété. Cette dimension englobe une multitude de coûts assimilables à des coûts de fonctionnement ou d'investissement complémentaires qui viennent se greffer aux coûts initiaux d'acquisition immobilière.

L'anticipation, le contrôle et, dans la mesure du possible, la réduction de ces coûts sont indispensables pour assurer un maintien durable des ménages très modestes dans la propriété. On retrouve des éléments d'innovation liés à la réduction de ces dépenses au sein du programme de la Fondation de France.

#### INVESTISSEMENTS COMPLÉMENTAIRES INDUITS

- Coût d'équipement du logement (meubles, équipements ménagers) et crédit complémentaire pour l'équipement : il s'agit là d'un des facteurs importants responsables de véritables situations de surendettement, liées à l'utilisation de crédit à la consommation non maîtrisée.
- Travaux complémentaires indispensables pour assurer la décence des logements. Il convient par exemple de noter qu'une partie des logements indécents dans l'ancien et des situations de détresse repérées en zone rurale résulte d'opérations d'accédants à faibles revenus qui n'ont pas pu réaliser les travaux nécessaires.
- Travaux votés par la copropriété postérieurement à l'acte de vente.

#### COÛTS DE FONCTIONNEMENT

- Impact de la localisation sur les coûts de transports. Ce budget est fréquemment sous-estimé et peut conduire à des situations très problématiques (deuxième voiture non assurée). Or souvent les opérations destinées aux plus modestes sont situées dans le périurbain lointain (observable également pour des opérations en Pass-foncier).
- Coûts d'entretien et charges de copropriété. On constate que les difficultés à l'origine des copropriétés dégradées résultent fréquemment d'accédants dans l'incapacité de payer leurs charges.
- Coûts d'énergie et coûts des fluides

#### • Les charges de copropriété

La question des coûts d'entretien est capitale dans le cas des copropriétés qui présentent une spécificité quant à la problématique du maintien dans la propriété. Il existe, en effet, une insécurité propre à la copropriété : coûts de gestion, etc. De plus, les difficultés y sont cumulatives et collectives.

Pour agir sur la maîtrise des coûts de fonctionnement et de gestion des copropriétés, **Relais Habitat**, cherche à labelliser un mode d'expertise, de gestion responsable de proximité et d'action sociale pour les petites et moyennes copropriétés en difficulté ou risquant la dérive. Beaucoup de petites copropriétés (environ 10 à 15 lots) n'intéressent pas les syndicats professionnels, ce qui a pour conséquence une gestion très onéreuse, des prestations mal adaptées et un risque de dérive, surtout lorsqu'il s'agit de copropriétaires modestes. Les copropriétaires peuvent rapidement se retrouver en difficulté financière, renforçant alors les difficultés collectives, le risque d'apparition de l'insalubrité, les problèmes d'occupation et de propriétaires bailleurs peu scrupuleux.

Pour Relais Habitat la sauvegarde des intérêts des copropriétaires passe par la combinaison de plusieurs

éléments : une approche sociale, une expertise globale, la mise en place d'outils de gestion préventifs et de maîtrise des charges ainsi, enfin, qu'une cogestion autonome et professionnelle (couvrant tous les champs : la veille globale, l'entretien de proximité, la maîtrise des coûts de gestion, des moyens coercitifs propres et une bonne organisation)

L'implication des copropriétaires est à la base de ce modèle alternatif de gestion des copropriétés. Il faut des copropriétaires responsables, outillés et éclairés pour pratiquer une gestion économique, préventive, autonome. Dans le projet, Relais Habitat joue le rôle de facilitateur et d'accompagnateur technique dans une logique de diffusion du modèle de gestion.

#### Exemples de situations :

- ➔ A Saint-Denis, une petite copropriété ancienne, occupée pour moitié par des propriétaires, souffre de graves dysfonctionnements : situation de péril, coupures d'eau, squats, gestion et comptabilité défailtantes.

L'intervention de l'Association Relais Habitat, en soutien du syndicat des copropriétaires, vise à permettre une gestion transitoire de proximité en remobilisant les copropriétaires, en mettant en place des solutions d'urgence en termes de travaux, de paiement des charges, d'occupation et d'accompagnement social vers le relogement.

L'association a, dans un premier temps, permis la nomination d'un syndic bénévole qu'elle a accompagné afin de permettre l'organisation d'une assemblée générale, le vote puis le démarrage de travaux d'urgence (financés par l'Anah, le Conseil régional, Plaine Commune et la Fondation Abbé Pierre) et la mise en place d'une gestion et d'une comptabilité clarifiées (création d'un compte travaux et d'un compte courant au nom du syndicat des copropriétaires, couverture de la copropriété par une assurance).

Par la suite, l'objectif de l'association est d'appuyer le syndic bénévole et le syndicat des copropriétaires dans la définition d'une stratégie sur le long terme (mise à plat des statuts de propriété, définition des travaux d'entretien, réalisation d'économie de charges...)

→ Petite copropriété ancienne située aux Lilas, essentiellement occupée par des propriétaires. Les charges de copropriété sont très importantes (450€/ trimestre) et la copropriété commence à subir des premières difficultés (humidité du fait de remontés capillaires, premiers impayés de charges). Des conflits naissent entre les copropriétaires en fonction de leurs ressources : les propriétaires modestes ayant de fortes difficultés à payer les charges.

Interpellée par des copropriétaires, l'association Relais Habitat souhaite intervenir en tant qu'appui à un syndic bénévole afin d'identifier des marges de manœuvre pour réduire les charges courantes tout en assurant l'entretien du bâtiment.

### • Coûts liés à l'énergie

Il s'agit certainement aujourd'hui d'une problématique majeure, elle est présente dans la quasi-totalité

des opérations soutenues. La question posée renvoie toujours au financement de l'investissement puisque les solutions énergétiquement plus performantes nécessitent un coût d'investissement supérieur.

→ *En ce qui concerne la question énergétique, l'association Julienne Javel met l'accent sur la double entrée de la lutte contre la précarité énergétique: la maîtrise dans le temps des charges liées à l'énergie a un intérêt économique pour les propriétaires en difficultés mais elle a également un intérêt global de diminution des consommations et d'émissions de polluants. Cependant les mesures technologiques permettant des économies d'énergie à long terme représentent souvent un surcoût à la construction. Or, comme le signale Julienne Javel, il existe aujourd'hui peu de leviers pour financer ces surcoûts, à part convaincre le banquier que des économies vont être effectives.*

Les expériences du programme, en particulier celle de **Toits par toi**, montrent cependant qu'il est aujourd'hui possible de construire à coût abordable des logements de haute qualité environnementale. Il est fondamental que l'accession très sociale ne soit pas associée à des constructions au rabais pour permettre une maîtrise des coûts et empêcher une dévalorisation de la propriété sur le long terme.

### • Coûts de transports et autres coûts liés au logement

Les coûts du foncier obligent les ménages modestes qui souhaitent accéder à la propriété à rechercher des terrains abordables qui vont être plus éloignés des équipements, services et transports collectifs. Les coûts représentés par le transport, qui pèsent de manière croissante sur les ménages avec l'augmentation du prix du pétrole, sont donc à intégrer dans le calcul de la faisabilité d'une opération d'accession.

La question se pose surtout pour les familles qui souhaitent accéder à la propriété en ville et se voient contraintes d'aller vers le périurbain. On retrouve ici les arguments des coopératives portées par **Aera** et **Habicoop** qui affirment une volonté de lutte contre l'étalement urbain pour réduire notamment les coûts de transport. Cette affirmation d'un vivre ensemble qui part d'une logique économique permet également de réaliser d'autres économies sur des coûts parallèles. Par exemple en termes de garde d'enfants dans du collectif.

### III. L'apport des expériences étrangères

A propos des réflexions occasionnées par le programme de la Fondation de France sur l'accompagnement dans l'accession à la propriété et sur la diversification des filières, un ensemble d'expériences étrangères qui sont sources d'enseignements peut être identifié. Il n'est pas évident de comparer des situations et des politiques de l'habitat dans différents pays tant les facteurs historiques et culturels sont forts dans ce domaine. La reproductibilité d'expériences étrangères peut s'avérer complexe mais dans de nombreux cas, les réussites et échecs des projets peuvent être étudiés avec profit. De nombreux exemples illustrent les éléments d'innovation que l'on peut retrouver dans le programme de la Fondation de France. L'objectif ici n'est pas de présenter ces expériences de manière exhaustive mais de détacher de chacune d'entre elles les éléments de réponses à des questions ou des blocages qui se présentent en France.

#### Coopératives de logement

Il existe des formes multiples de coopératives à l'étranger. Certaines, à grande échelle, jouent un rôle proche de celui du logement social ; d'autres, à échelle plus réduite et plus participative, apportent des solutions innovantes, par exemple d'autoconstruction et d'autoréhabilitation. Les dissociations de la propriété et le rapport entre propriété privée et collective peuvent différer de l'une à l'autre mais elles ont leur place dans ce rapport du fait de leur point commun : associer un projet social et une stabilisation dans le logement même pour des ménages très modestes.

#### L'exemple canadien<sup>23</sup>

Le paysage des coopératives d'habitation est complexe et divers au Canada. La formule coopérative la plus connue est la coopérative d'habitation sans but lucratif dite « locative à possession continue ». Elle est née dans les années 70 dans un contexte de crise urbaine pour porter un projet social de vivre ensemble mais aussi pour répondre au besoin en logements de ménages ne pouvant accéder à la propriété sur le marché privé. Elle a ainsi été portée par un mouvement de « développement communautaire » enraciné dans les quartiers et encadré par divers programmes gouvernementaux

qui, au fil du temps, ont modulé les volumes et la composition des clientèles desservies. La coopérative repose sur un projet social de prise en charge et de gestion démocratique par les résidents de leurs conditions de logement, elle assure à ses membres la sécurité d'occupation du logement et un loyer inférieur au prix du marché.

La coopérative d'habitation locative à possession continue est une association libre et volontaire d'individus au sein d'une organisation qui reste indépendante. Selon les besoins et les capacités de ses membres, la coopérative cherchera à financer son projet de façon à garder la plus grande autonomie possible. Pour compléter les financements propres, de nombreux programmes publics de financement ont été mis en place dans les années 1970. Les groupes qui veulent créer une coopérative reçoivent l'aide d'un réseau national de sociétés de promotion de coopératives d'habitation, appelées groupes-ressources.

L'histoire relativement longue des coopératives canadiennes jusqu'à aujourd'hui atteste du rôle qu'elles peuvent jouer pour leurs habitants en termes de développement personnel, sur le plan des compétences relationnelles et décisionnelles ainsi que sur les techniques de gestion financière ou physique des immeubles. La coopérative produit également des effets de voisinage positifs : sauvegarde et revitalisation du patrimoine bâti, revalorisation de l'image du quartier et contribution à la dynamique de quartier par l'implication des membres dans la vie communautaire locale.

Mais l'expérience canadienne permet également d'anticiper les nombreux défis auxquels sont confrontées les coopératives sur le long terme (notamment dans un contexte généralisé de désengagement de l'Etat et de diminution des fonds publics pour le logement social) : problème d'autogestion lié à la formation et à l'implication des membres, renouvellement du *leadership*, gestion des conflits... Ces problèmes se renforcent avec la mobilité des habitants et le départ des membres « fondateurs » de la coopérative (particulièrement les membres les plus instruits, inscrits dans une trajectoire de mobilité sociale ascendante qui les amène à quitter la coopérative, entre autres, parce qu'elle ne permet pas un plein accès à la propriété).

23. D'après *DANSEREAU Francine et col., Statuts et modes d'accès au logement : expériences et solutions innovatrices au Canada depuis les années 1970, PUCA, novembre 1998.*

Voir également le site de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation : <http://www.cooperativehabitation.coop>

Par ailleurs sur le long terme se pose le problème de l'entretien et du maintien de la qualité physique des immeubles. Les réserves de trésorerie des coopératives ne sont pas toujours suffisantes pour entreprendre des travaux lourds et les loyers ne peuvent être augmentés (pour la constitution d'un fonds de réserve) sauf à contrevenir à l'objectif d'accessibilité pour les ménages modestes.

Ces difficultés de même que les interrogations chroniques sur l'opportunité de maintenir le statut sans but lucratif des coopératives ou, au contraire, d'envisager certaines formes de capitalisation ont conduit le mouvement coopératif en habitation à explorer des solutions nouvelles : les fiducies foncières et les coopératives à capitalisation. Les fiducies foncières ont pour but de préserver le statut et le patrimoine coopératifs et d'en favoriser le développement en faisant intervenir de nouvelles sources de financement. Les coopératives à capitalisation visent, en s'appuyant sur un apport financier des coopérateurs plus important que dans la formule classique, à leur permettre de retirer, au moment du départ, un rendement sur le capital investi.

### L'exemple suisse<sup>24</sup>

La Suisse est un autre pays dans lequel les coopératives d'habitation sont assez implantées et présentent un panorama diversifié. Elles ne représentent que 3,7 % du parc de logements mais outre qu'elles sont nombreuses dans certaines villes (Bâle, Zurich, Genève), les coopératives sont un secteur de logement important pour les ménages modestes.

Il existe des coopératives de location qui sont propriétaires de l'immeuble et qui louent des logements à leurs membres (le modèle le plus développé), des coopératives d'accession où les membres deviennent propriétaires du logement, la coopérative restant propriétaire des espaces communs ; enfin des coopératives mixtes d'accession et de location qui vendent certains appartements afin d'équilibrer financièrement l'opération. Quand elles sont reconnues d'utilité publique (non lucratives), les coopératives reçoivent des aides publiques et peuvent financer leurs projets à partir de fonds propres équivalant à 5 % du coût total de l'opération, les loyers versés par les coopérateurs correspondant alors aux coûts réels de remboursement et d'entretien de l'immeuble.

Au-delà de la diversité des statuts juridiques, le paysage des coopératives suisses est très hétérogène depuis les

«vieilles» coopératives philanthropiques ou syndicales totalisant plusieurs centaines de logements, jusqu'aux petites coopératives associatives fondées dans les années 80, 90 ou 2000, en passant par les coopératives lancées par des promoteurs à la recherche de nouveaux débouchés sans compter l'apparition plus récente de coopératives «bourgeoises» à destination de ménages plutôt aisés.

De l'expérience suisse, on peut retenir plusieurs éléments instructifs. Tout d'abord les très grandes coopératives (construites notamment par des promoteurs), présentent le «risque» d'aboutir à des structures hiérarchiques et anonymes où l'esprit coopératif se perd peu à peu et où la seule motivation des coopérateurs est la stabilité d'occupation et la faiblesse des loyers. C'est un risque dans la mesure où l'on estime fondamental la persistance d'un esprit coopératif et d'un projet social. Il est à prendre en compte si l'on envisage en France le développement des coopératives à une plus grande échelle et replace au centre de la réflexion l'importance (et les besoins de financement) d'un accompagnement de qualité.

Dans un contexte économique et politique mouvant, le défi aujourd'hui posé aux coopératives suisses est la conciliation de projets solides à coût abordable tout en laissant place à l'innovation et à l'expérimentation. Pour Léo Bietry, l'innovation totale et permanente n'étant pas viable, la question du transfert des connaissances accumulées et de la capitalisation des expériences revêt une importance cruciale. Comme au Canada le renforcement des coopératives est passé par des regroupements en associations ou fédérations telles que le Regroupement des coopératives d'habitation genevoises. Les membres du groupement souscrivent à une charte éthique et se répartissent des droits à bâtir accordés par l'Etat sur des terrains dont il est propriétaire. Mais les coopératives peuvent aussi réaliser des échanges d'expériences, des chantiers de construction communs ou simultanés ou même réaliser une programmation commune (permettant de construire plus d'espaces collectifs).

## Autoréhabilitation / Autoconstruction

### L'exemple italien<sup>25</sup>

Dans le cas italien deux types d'expériences se distinguent des coopératives «traditionnelles». Il s'agit d'une

24. D'après BIETRY Léo, *Les coopératives d'habitation en tant qu'acteurs du développement urbain. Un regard sur Genève*, Institut d'architecture de l'Université de Genève DESS en management urbain, mars 2006

25. D'après MAURY Yann, *Les coopératives d'habitants en Europe, une troisième voie pour le logement populaire*, à paraître.

part des coopératives d'autorécupération résidentielles et de l'autre des coopératives d'autoconstruction.

Les coopératives d'autorécupération résidentielle sont issues du mouvement des squats des années 1980-1990 dans les grandes villes italiennes. De pratiques alternatives et illégales, elles sont devenues des modes de logement pour des ménages très modestes reconnus et aidés des pouvoirs publics. Ces expériences, quoique limitées en nombre, sont pertinentes dans des contextes locaux où il existe une forte vacance dans le domaine public. Ces coopératives s'emploient à la reconversion et la rénovation d'immeubles publics vacants. L'administration municipale identifie des immeubles vides (en fait souvent des immeubles déjà squattés), et établit un avant-projet de réhabilitation des parties communes (réhabilitation primaire) et des parties privatives (réhabilitation secondaire). La réhabilitation primaire est financée par des fonds publics. Pour la réhabilitation secondaire, la mairie lance un appel à candidature à des coopératives d'autoréhabilitation. La plupart du temps ce sont bien sûr les familles occupant déjà l'immeuble qui se constituent en coopérative. Les frais liés à la réhabilitation secondaire sont financés sur un crédit apporté à la coopérative et remboursé par les coopérateurs selon des mensualités équivalentes à un loyer abordable. Avec un appui technique de la mairie, une partie des travaux est donc réalisée par les coopérateurs eux-mêmes s'ils en ont les compétences ou par une entreprise choisie par ces derniers. Les économies réalisées sur le montant total des travaux sont de l'ordre de 30% : 10% d'économie réalisée sur les bénéfices des entreprises et 20% sur le coût de la main d'œuvre.

Pendant la période de remboursement du prêt pour l'autoréhabilitation la relation s'établit entre le propriétaire public et la coopérative, une fois le prêt remboursé la coopérative peut être dissoute et une relation locative plus classique et individuelle peut s'instaurer entre le locataire et le propriétaire (sur le modèle du logement social). La propriété du logement reste publique, il s'agit donc ici d'un instrument de stabilisation et de régularisation dans le logement pour des ménages très modestes et sans-abri. C'est aussi un outil politique d'affirmation du vivre-ensemble, de la qualité de vie, d'une organisation plus solidaire de la ville et d'un accès à des logements abordables et décents pour les ménages très modestes, même en centre ville.

Les coopératives d'autoconstruction s'adressent plus à des ménages issus de la classe moyenne mais qui n'ont pas accès au crédit classique. Des associa-

tions comme Alisei appuient les familles dans leurs démarches. La méthode de travail de l'association repose sur l'intervention active de plusieurs acteurs : les futurs propriétaires se constituent en groupe de membres coopérateurs et suivent une formation au savoir-faire associatif et technique ; les collectivités locales qui soutiennent le projet notamment au niveau financier et foncier ; l'association qui apporte une aide ciblée aux coopérateurs plus particulièrement sur la dimension sociale et l'assistance technique du chantier.

L'autoconstruction permet de réduire les coûts de 50 à 60 % au regard du prix de revient d'un logement traditionnel et elle permet d'introduire une dynamique collective entre les coopérateurs en créant une communauté de projet entre des personnes de différentes origines. La moitié des coopérateurs sont de nationalité étrangère et la coopérative joue un rôle actif dans la diffusion des valeurs de tolérance, de solidarité et de vivre-ensemble. Dans certaines expériences, chacun participe à la construction de l'ensemble des maisons qui sont ensuite attribuées par tirage au sort.

Il faut noter que dans ces deux types de coopératives la dimension écologique est de plus en plus présente avec une forte volonté de construire un habitat de qualité offrant des consommations et dépenses d'énergie réduites. Cela permet également aux membres de la coopérative qui le souhaitent de se former à des techniques de construction spécialisées, facilitant ainsi leur insertion professionnelle.

## Accompagnement et montages juridiques innovants

### L'exemple britannique

La Grande-Bretagne est riche d'enseignements : au titre de ce que peuvent être les résultats d'une politique massive de vente des logements sociaux et d'accession à la propriété mais aussi dans la mise en œuvre de pratiques d'accompagnement innovantes et de montage juridique jouant sur la forme de la propriété. Il est donc intéressant de revenir rapidement sur le contexte anglais de la mise en œuvre d'une « démocratie de propriétaires » et sur les résultats de cette politique.

Dès la fin des années 40, le parti conservateur anglais développe le concept de la « *property owning democracy* ». L'idée d'une société de propriétaires prend sa source en Grande-Bretagne dans une vision

idéologique : l'accèsion à la propriété en faveur des classes populaires aurait un impact fort quant à leurs orientations politiques et sociales (en termes de stabilisation sociale et de préoccupations plus individuelles que collectives). Dans cette vision, le propriétaire est un «citoyen authentique» qui participe au développement d'une société civile pacifiée.

Comme en France, ce n'est que dans la période d'après-guerre que les ménages les plus modestes ont pu accéder à la propriété, au prix d'une implication forte de l'Etat dans des politiques incitatives, d'une rationalisation du système (promoteurs, établissements de crédit) et d'un fort risque porté par les ménages. Cet idéal social se développe massivement dans les années 1980 sous le gouvernement Thatcher, et prend la forme d'une politique incitative d'accèsion à la propriété avec en particulier les objectifs suivants :

- accèsion progressive de toutes les classes sociales à la propriété ;
- ascension sociale des propriétaires et propagation de la richesse grâce à des structures fondées sur le marché et la propriété immobilière ;
- fin de la construction massive de logements sociaux et vente des logements sociaux existants à leurs locataires, à un prix inférieur à 70 % du prix marché, c'est le « droit à acheter ».

Différents instruments sont mis en place pour faciliter la vente des logements sociaux : baisse des prix, aide au logement, prêts bonifiés. Cette politique aura des conséquences importantes puisque, entre 1981 et 1991, la part de propriétaires a augmenté de 12 points et a atteint 69 %. Le profil majoritaire des ménages ayant accédé à la propriété dans leur logement social est composé de travailleurs manuels qualifiés, les travailleurs manuels non qualifiés restant à la marge des acquéreurs. Les ménages les plus pauvres sont exclus de la « démocratie de propriétaires » (en 1991, dans les deux premiers déciles, un ménage sur neuf seulement était propriétaire). Par ailleurs les couches supérieures des classes moyennes accèdent à la meilleure partie du parc social vendu tandis que les populations modestes rachètent des logements plus abordables qui parfois nécessitent de lourds travaux d'entretien et de rénovation.

La fin des années 90 marque la fin des mesures d'incitation forte à l'accèsion à la propriété, l'Etat se désengage progressivement d'un dispositif jugé trop coûteux. Le logement social qui n'a pas été vendu est transféré progressivement d'une gestion municipale à une gestion par des structures privées (*housing*

*associations*). Aujourd'hui le nombre d'accédants s'est stabilisé et le parc locatif privé a pratiquement disparu. Le bilan de cette politique est donc mitigé.

Mais on peut aussi observer en Grande-Bretagne des formes innovantes d'accompagnement ou de dissociation de la propriété. Elles peuvent être mises en place par les *Housing associations*, qui, en plus de la gestion du logement social, peuvent agir dans le domaine de l'accèsion à la propriété. On peut citer par exemple le cas de Notting Hill Housing, une association qui développe de nombreux programmes dans le domaine du logement temporaire, de la location en logement social mais aussi de l'accompagnement dans l'accèsion à la propriété. Selon Notting Hill Housing, 75 % de ses locataires souhaitent accéder à la propriété. Le programme «*Home options*» est un programme de conseil et d'appui qui se déroule sur 12 mois afin d'aider les familles qui souhaitent devenir propriétaires à définir un projet durable. Il s'agit de réaliser des évaluations financières sur les capacités de paiement des familles et d'offrir informations et formations sur les éléments nécessaires à la réalisation de l'accèsion. Le programme «*New Build HomeBuy*» est un programme d'aide à l'accèsion à la propriété basé sur un plan gouvernemental de propriété partagée (*shared ownership*). Il s'agit pour l'accédant d'acheter à l'association entre 25 et 75 % du coût total du logement (au prix du marché) et de payer un loyer subventionné pour le reste. Au fil du temps l'accédant peut acquérir, s'il le souhaite, les parts restantes de la propriété. L'accédant peut revendre son bien (l'ensemble ou le pourcentage acquis) à un tiers ou à l'association au prix du marché avec le cas échéant la plus-value réalisée.

Enfin, l'association a développé un programme spécifique d'accès à la propriété en maison-foyer (*sheltered home*) pour personnes âgées de plus de 60 ans (HOOP – Home ownership for older people). L'accédant achète entre 25 et 75 % maximum de son logement, et paie à l'association un loyer pour le reste. Une fois le maximum de 75 % atteint l'accédant ne paie plus de loyer à l'association.

### Les expériences américaines, l'exemple du Burlington Community Land Trust

Les expériences américaines gagneraient à être mieux connues, un certain nombre d'innovations concerne en particulier l'utilisation de structures à caractère non lucratif pour porter le foncier et permettre le développement d'une accèsion à la propriété de ménages « exclus des mécanismes de marché ».

Dans un certain nombre d'Etats américains, on a assisté à l'éclosion depuis les années 1980 d'expériences se revendiquant « d'un tiers secteur » se positionnant entre le marché libre inaccessible aux ménages les plus modestes et un secteur public essentiellement locatif ou permettant l'accès à un hébergement pour les plus défavorisés.

Ce tiers secteur soutenu par des agences gouvernementales, des collectivités territoriales et par l'investissement privé « éthique » ou à profit limité (*non profit or limited profit investors*) prend des formes très diverses : fondations privées non lucratives, mutuelles d'accession, *condominiums* (forme spécifique de copropriétés), coopérative d'accession à la propriété dont les titres de propriétés ne sont pas valorisables au coût de marché et *land trust* assurant le portage foncier ou développant des formes spécifiques de propriété ou de copropriété partagée (*condominiums*).

Ces expériences font quelquefois l'objet de critiques soit parce que l'importante aide publique accordée permet d'aider ponctuellement un ménage sans créer les conditions de développement d'une offre durable de logement accessible soit parce que les ménages concernés ne peuvent pas échapper au secteur structurellement aidé et « rentrer dans le marché » en valorisant le bien acquis en primo accession dans le cadre de clauses anti-spéculatives. En réponse à ces critiques des pistes innovantes ont été expérimentées, on peut citer en particulier la création en 1984 du *Burlington Land Trust* dans l'Etat du Vermont

Le *Burlington Land Trust* a pour objectifs d'assurer à la fois :

- Pour les ménages concernés :
  - un accès à la propriété de ménages exclus des mécanismes de marché (le niveau de revenu moyen des accédants est de l'ordre de 50 % du niveau de revenu médian américain, assimilable à un revenu légèrement supérieur au SMIC dans notre contexte) ;
  - la possibilité offerte aux ménages de réaliser un minimum de valorisation (plus-value) de leur investissement sur le marché lors de leur mobilité résidentielle et de pouvoir accéder au marché non aidé grâce à la capitalisation réalisée (rappelons que la mobilité résidentielle est beaucoup plus importante aux USA qu'en Europe) ;
  - faciliter l'accès au crédit hypothécaire avec des mécanismes de sécurisation pour les ménages qui éprouveraient des difficultés et la mise de garanties vis-à-vis des établissements financiers ;

- de faciliter les parcours et la mobilité résidentielle ;
- d'assurer un appui et un accompagnement des ménages dans la gestion de leur propriété ou copropriété.
- Pour la collectivité et les « *non profit investors* » :
  - la préservation de la valeur économique et efficacité sociale de l'investissement public (accordé sous forme de subvention ou de dotation de foncier détenu par la collectivité publique) initialement investi à l'origine du trust et des nouvelles opérations ;
  - la possibilité de garder un ciblage social des opérations lors de la revente : les maisons revendues par les ménages doivent de nouveau bénéficier à des ménages modestes exclus, Il s'agit de créer les conditions d'une offre accessible à caractère permanent (*perpetual affordability*).

Le principe du fonctionnement du *trust* est le suivant :

- le trust est constitué sous la forme d'une personne morale à but non lucratif et défiscalisé qui agit sur un territoire défini (*community based*). En l'occurrence, il s'agit de la ville de Burlington ;
- les terrains sont acquis initialement grâce une dotation publique faite au Community Land Trust (sous la forme de rétrocession de foncier acquis par la collectivité ou de subvention). Les aides publiques peuvent être complétées par des apports de « *non profit investors* » ;
- les terrains sont loués (au travers d'un bail de longue durée et renouvelable par périodes de vingt ans) en moyenne 25 \$ par mois aux accédants qui assurent par leurs propres moyens le financement de la construction de la maison ou de l'acquisition des murs (en cas d'achat d'une maison revendue). Les acquéreurs peuvent être des individus ou se regrouper en coopérative, il peut aussi s'agir de *condominiums* (copropriétés). La propriété du terrain n'est jamais transférée aux acquéreurs, le *trust* (et par voie indirecte la collectivité) demeure propriétaire du sol ;
- les termes et obligations du bail immobilier de longue durée portant sur la mise à disposition du terrain confèrent des obligations importantes pour les accédants à la propriété : quel que soit le terme de la revente, le prix de revente des murs est encadré : il ne peut être spéculatif, il est au minimum équivalent au coût de construction indexé à l'inflation et ne doit pas dépasser un coût plafond permettant

d'assurer l'accessibilité économique de l'opération à des ménages très modestes. Le vendeur n'est pas libre de choisir son acquéreur, la commercialisation/attribution et la revente est assurée par le trust ;

- le Burlington Community Land Trust assure aussi des actions d'accompagnement et d'appui des ménages dans le montage de leur projet d'accession mais aussi dans la gestion ultérieure de leur logement.

L'expérience du Vermont a fait l'objet d'une évaluation indépendante en 2003<sup>26</sup> qui a permis de valider l'efficacité du modèle économique au travers de l'observation des reventes et des trajectoires résidentielles des ménages. Ce type de montage en propriété partagée sans revente du terrain à l'acquéreur paraît par certains côtés plus efficaces que les mécanismes de clauses antispéculatives associés à des opérations d'accession à coûts maîtrisés. De plus, il a un caractère plus durable car il permet le maintien de la vocation sociale à la revente et de préserver la valeur foncière de l'actif constitué par les aides publiques. Compte tenu de l'intérêt de ces montages il serait intéressant d'étudier la faisabilité juridique d'une telle formule dans le contexte français (portage de foncier acquis

par la collectivité par un établissement foncier local, éventuellement sous la forme de Société coopérative d'intérêt collectif foncière).

- *Malgré les différences locales, on observe que les expériences dans chaque pays jouent toutes plus ou moins sur les mêmes leviers: l'accompagnement et l'implication des ménages, les montages innovants et souples, la dissociation de la propriété... Il est intéressant d'observer alors ce qui change d'un pays à l'autre et peut expliquer la réussite des projets: une plus grande tolérance face au découpage de la propriété, une sensibilité des pouvoirs publics aux innovations sociales portés par les habitants (même les plus pauvres d'entre eux), la constitution de groupes d'intérêts forts, à même de faire évoluer la législation, etc.*
- *Enfin, on peut rappeler que si de nombreuses expériences de coopératives ont été retenues dans ces exemples, c'est aussi parce que dans leur dimension collective structurée (et structurante) et par les valeurs de solidarités qu'elles portent, elles augmentent fortement les chances de réussites durables des projets d'accession pour les ménages les plus modestes.*

---

26. John Emmeus Davis, Amy Demetrowitz, Permanently affordable home ownership, Does the Community Land Trust deliver on its promises ?, May 2003

A noter également un article à paraître prochainement de Yves Cabannes, Chair. DPU, London College University.



## Partie 3

# Enseignements et propositions

Les réflexions menées dans le cadre du groupe de travail et avec les équipes de projet engagées dans le programme se sont construites autour des hypothèses fondatrices du programme énoncées en introduction au rapport :

- **l'appui, l'accompagnement, voire l'organisation collective des accédants réunis par un projet, est une des conditions nécessaires au développement de l'accession à la propriété des ménages très modestes.** Les expérimentations engagées dans le cadre du programme permettent de cerner les contours et les finalités de cette fonction d'accompagnement qui doit être reconnue et financée par les politiques publiques ;
- **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.

Le suivi des expériences menées dans le cadre du programme mais aussi l'analyse des exemples historiques et étrangers ont permis au stade actuel d'avancement du programme, de faire émerger une série de propositions qui peuvent s'organiser et se synthétiser autour de quatre axes :

Pour que la propriété du logement assure réellement une amélioration du parcours de vie des familles très modestes, le rapport de la Fondation de France dégage des propositions autour de 4 idées-forces :

### **AXE I : concevoir l'accession à la propriété 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. C'est dans le long terme que l'on appréciera si la situation des familles s'est durablement améliorée par l'accession à la propriété.*

### **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.*

### **AXE III : accompagner le renouvellement des formes et des statuts de la propriété favorisant l'implication des accédants**

*La réponse aux aspirations des ménages et leur implication passe 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.*

### **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 la 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).*

## I. Concevoir l'accèsion à la propriété dans un parcours de vie et non comme finalité

Certains pays ont des taux de propriétaires occupants nettement plus élevés que la France. Néanmoins en France le sens commun valorise fortement l'accès à la propriété. La démarche d'accèsion est considérée comme l'évolution «normale» et avisée d'un parcours résidentiel éventuellement commencé dans le locatif privé ou, à défaut, social. Aujourd'hui les politiques nationales du logement cherchent à relancer l'accèsion sociale à la propriété, y compris pour redonner plus de fluidité au marché du logement et désengorger le locatif social.

Cette représentation puise ses racines dans le paternalisme d'entreprise du XIX<sup>e</sup> siècle autant que dans certains mouvements d'émancipation. Elle est ainsi fortement ancrée dans les mentalités. Mais la politique du logement et le financement de la construction n'ont pas toujours permis une large diffusion de l'accèsion à la propriété ; ainsi, cette pression vers l'accèsion n'est pas réalisable pour tous de façon permanente, ce qui ne manque pas d'entraîner des frustrations.

La propriété des ménages très modestes s'inscrit dans ce contexte paradoxal où l'idéal de posséder son chez soi est généralement inaccessible, sauf dans certaines périodes particulières et à certaines conditions.

Une période plutôt faste pour l'accèsion à la propriété des ménages modestes fait référence, c'est celle des années 1970. Des crédits à faible taux ont notamment permis la sortie de l'habitat social et l'accès de nombreux ménages à la maison individuelle. Ce sont en particulier les primes et prêts du Crédit Foncier et le PAP, prêt pour l'accès à la propriété. Pour autant, ces outils n'étaient pas destinés à des catégories très modestes, plutôt à des ménages ouvriers et employés en ascension sociale.

Il faut aussi souligner qu'il existe aujourd'hui de fait une accèsion à la propriété des plus modestes qui apparaît dans les statistiques nationales (cf. travaux de l'ONPES réalisés à partir des données de l'observatoire du financement du logement présentés dans la première partie du rapport) mais les contours de cette accèsion des plus modestes ainsi que les trajectoires résidentielles qui en résultent sont mal ou peu connus et comportent très certainement de nombreuses facettes. Des analyses plus locales ou territorialisées font apparaître que l'accèsion des plus modestes

dans l'ancien recoupe fréquemment d'autres enjeux sociaux ou de politiques publiques : accèsion à la propriété dans des copropriétés fragiles ou dégradées, existence d'une accèsion dans des locaux indécents, accèsion en milieu rural où l'habitation se transmet de génération en génération sans que les moyens d'entretenir et encore moins d'améliorer le logement ne soient toujours réunis. Dans de tels cas, la propriété du logement est davantage un poids qu'une jouissance et la question du maintien des personnes dans leur bien est posée.

Ce contexte étant ainsi caractérisé, pourquoi lancer une expérimentation visant à accompagner des ménages modestes et très modestes vers l'accès à la propriété ? Quel est, alors, le sens de tels parcours ?

La réponse tend à relativiser la propriété comme finalité et à valoriser plutôt des processus d'accès à la propriété accompagnés, s'adressant à diverses catégories de population en difficultés. La démarche comporte ainsi deux dimensions centrales. D'une part, il s'agit de déconstruire la catégorie difficile à cerner de «très modestes» ou «pauvres» en montrant la diversité des situations face à la question du logement selon des critères non seulement économiques mais de milieu (urbain, rural), de culture, d'histoires et de modes de vie... D'autre part, le programme est conçu pour permettre l'expression et la mise en œuvre d'initiatives innovantes fondées sur la compréhension des situations particulières et la conception non pas tant de produits adaptés que de processus adaptés.

On se démarque là de la notion d'habitat adapté qui procède d'une réflexion uniquement sur des produits logement et non sur des processus d'accès au logement. Il apparaît clairement dans le suivi du programme expérimental en cours que l'adaptation du logement, pour être réussie, doit nécessairement découler d'un processus qui rapproche le concepteur de l'utilisateur, éventuellement via la médiation d'un tiers accompagnant. S'il n'en est pas ainsi, la forme-logement produite n'est adaptée qu'à la représentation que le concepteur se fait d'une ou de plusieurs catégories d'utilisateurs qui seront inmanquablement différents les uns des autres dans leur mode d'usage du logement. En revanche, si un travail d'échange est effectué sur ces modes d'usage, sur ce que tel ou tel

sujet valorise dans le fait d'habiter et sur l'ajustement de ses capacités financières au coût du logement, alors on peut parler d'adaptation.

C'est bien là l'esprit dans lequel les opérateurs retenus par la Fondation de France agissent, dans des contextes divers et avec des méthodes variées. Dans leurs projets, l'accession à la propriété revêt une signification qui n'a pas le statut de finalité ultime, à l'inverse des tendances décrites plus haut. Sur la dizaine de projets et d'opérateurs retenus, nous avons vu que certains promeuvent la propriété coopérative dans laquelle l'individu n'est pas propriétaire de son logement mais de parts de copropriété ; une autre configuration est celle où un groupe de futurs accédants se forme pour participer à la conception d'un projet d'habitat en accession progressive à partir du statut locatif dans un premier temps ; plusieurs organismes montent des projets avec des propriétaires occupants d'habitat en très mauvais état qu'ils n'ont pas les moyens d'améliorer ; il s'agit de trouver, avec eux, des moyens de consolider leur statut de propriétaire en même temps que de les faire accéder à des conditions saines de logement.

Le montage de ces projets occasionne une réflexion et une élaboration collectives qui dépassent largement le prisme de l'accession individuelle et concernent tout le rapport à l'habitat c'est à dire au logement, à son environnement bâti aussi bien que social et, en fin de compte, à la place de chacun dans la société. Certaines théories font, à cet égard, référence à la propriété privée du logement comme facteur de citoyenneté : dans cette problématique, la possession de son logement est un facteur d'intégration sociale et de reconnaissance du ou de la propriétaire comme acteur social à part entière. Le programme de la Fondation de France ne se positionne pas exactement dans cette optique pour les raisons évoquées plus haut selon lesquelles la possession d'un bien n'est en rien un gage de qualité de l'être social du possesseur. Ce rapprochement entre propriété et citoyenneté serait au contraire réducteur au sens où il signifierait le primat de l'avoir sur l'être.

Les projets à dimension coopérative manifestent de façon particulièrement éclairante que la propriété du logement n'est qu'une solution parmi d'autres, dans les démarches visant la création de collectifs d'habitants porteurs d'une dimension citoyenne. Et même dans les projets qui ciblent l'accès de ménages à la propriété de leur logement, on peut dire que toutes les phases préalables de recherche, de montage, d'essais et d'erreurs, d'apprentissage construisent un autre rapport à la propriété.

### Exemples de parcours résidentiels de ménages inscrits dans les projets du programme

1. Une famille vit dans deux *mobil homes* sans eau ni électricité sur un terrain qui ne lui appartient pas. La solution proposée par Julienne Javel consiste à accompagner la famille pour dégager un financement permettant d'acquérir le terrain et de réaliser des travaux d'adduction d'eau et de branchement électrique afin de doter les *mobil homes* d'un confort minimum.
2. Une famille a été expulsée de la maison individuelle qu'elle avait construite, pour n'avoir pas été en mesure d'honorer les mensualités de crédit. Elle est relogée en tant que locataire dans cette même maison par la Ficosil qui a acquis le bien et agit comme bailleur social. Après un certain temps de remise à niveau, la famille souhaite racheter la maison. Cette éventualité n'est pas écartée par le bailleur qui étudiera la capacité financière à terme du ménage.
3. Un couple avec un enfant vit sur une parcelle dont il est propriétaire et sur laquelle il a installé il y a de nombreuses années un *mobil home*, devenu très vétuste. Le terrain est situé dans une zone qui fait l'objet d'un projet de lotissement. L'aménageur propose un échange de terrain à la famille mais le terrain proposé est inconstructible et le *mobil home* est intransportable. La solution développée par UFUT 44 consiste à négocier l'installation d'un chalet sur le terrain proposé (dérogation du conseil municipal) et la réalisation des raccordements aux frais de la société d'aménagement et à accompagner le financement de chalet par un prêt solidaire.

La conception de l'intégration sociale au travers du statut de la propriété a un fondement idéologique. Or l'objet du programme n'est ni de se rattacher à cette approche ni de la contredire, mais plutôt de se confronter, en actes, à la réalité de la question du logement pour différentes catégories de laissés pour compte. Les projets se fondent sur d'autres valeurs : la fonction d'entraide, d'échange, le collectif. Une série de pratiques sociales qui donnent un sens à la propriété qui va bien au-delà de son sens juridique.

Le projet devient support d'insertion, de vie sociale, de responsabilité, de transparence (des coûts notamment) et l'accession à la propriété pourra alors se réaliser s'il s'agit du calcul le plus intéressant.

L'enjeu central est ici de prendre en considération le processus de sécurisation dans le logement et non la propriété du logement comme finalité. Comme tend à le démontrer l'analyse qui précède, la pauvreté

n'interdit pas l'accession à la propriété mais elle la complique ; or, nombre de dispositifs mis en place afin de la favoriser offrent des moyens insuffisants. L'insuffisance ne concerne pas tant les mécanismes de prêts et autres appuis financiers que la possibilité d'étudier soigneusement les situations personnelles, les motivations, les contraintes, les nécessités objectives...

→ La première recommandation porte sur un enjeu de connaissance : il existe de fait une accession à la propriété de ménages modestes ou très modestes, en particulier dans l'ancien dont les contours et les trajectoires résidentielles sont insuffisamment connus pour être correctement appréhendés dans les politiques publiques. Il s'agit à la fois de conforter et sécuriser des modes d'accession préexistants mais aussi de traiter et de réaliser un certain nombre d'actions de prévention vis-à-vis de situations problématiques. Il convient en particulier de 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 PLH et la mise en œuvre des observatoires locaux de l'habitat.

→ La recommandation est alors qu'au sein de ces dispositifs, il soit prévu un mode de financement permettant de travailler, avec les candidats à l'accession ou au maintien dans leur bien, au sens et aux implications qu'ont pour eux le logement et la possession du logement. Il s'agit aussi de prévenir les risques en recherchant les mécanismes de sécurisation adaptés à chaque situation.

→ Ainsi, les programmes locaux de l'habitat (PLH) devraient pouvoir mieux identifier les besoins sur un territoire. Actuellement cette identification, quand elle est réalisée, se fait par une approche essentiellement économique de l'offre et de la demande et non en termes d'analyse et de facilitation des trajectoires résidentielles des ménages qui pourraient être concernés par l'accession à la propriété. Cet effort sur la connaissance des situations permettrait aux collectivités de se mobiliser et d'adapter les aides qu'elles proposent (foncier, appui à un opérateur ou à une coopérative).

→ Accompagner les opérateurs du secteur de l'habitat (bailleurs sociaux, associations) afin qu'ils puissent se mettre au service des projets portés par les futurs accédants.

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

### Finalités et compétences de l'accompagnement

La finalité de l'accompagnement dont il est question ici est de permettre à un candidat à l'accession de réaliser son projet dans les meilleures conditions, en l'assurant complètement c'est-à-dire à la fois sur le plan financier et du point de vue de son être social. Trop souvent les mécanismes financiers sont les seuls pris

en considération, alors qu'il est de la plus haute importance de donner confiance aux personnes concernées. Il est en effet nécessaire de leur permettre de ne pas s'engager dans des projets irréalistes et, avant tout, de clarifier avec elles les ressorts de leur projet, ce qu'elles mettent en jeu et ce qu'elles peuvent oser même si cela paraît difficile. L'accompagnateur est avant tout dans un rôle d'aide à la décision auprès de l'accédant potentiel.

Là est le fondement d'un type d'accompagnement qui a peu à voir avec ce qu'on appelle l'accompagnement social, dispositif normé et normatif, qui a sa raison d'être mais qui pêche par excès de standardisation.

Le type d'accompagnement mis en relief par les expérimentations en cours et que ce rapport entend promouvoir se fonde sur un rapport de réciprocité entre accompagnant et accompagné. Il s'agit d'une découverte mutuelle dans l'inauguration d'un processus dans lequel chacun apprend de l'autre : l'opérateur chargé de l'accompagnement n'est pas d'abord chargé d'inculquer un mode de conduite à l'accédant mais d'écouter la personne qu'il ou elle a en face et à laquelle il s'agit d'apporter des conseils une fois que les tenants et les aboutissants de son projet auront été clairement posés.

Dans une telle démarche, l'objectif est de faire gagner de l'autonomie au ménage accédant en étudiant avec ses membres chaque étape et chaque aspect du projet. Il est important que ces personnes puissent prendre une certaine distance par rapport à leur idée première parce que celle-ci a pu être élaborée sans connaissance de tous les éléments qu'implique le projet. A cet égard, l'accompagnement consiste à revenir progressivement et discrètement sur la situation objective des ménages, sur leur histoire résidentielle et familiale, sur ce qui les anime principalement dans leur projet d'habitat ou dans leur difficulté à formuler un projet. C'est seulement lorsque ces éléments auront été partagés par le ménage et par leur accompagnant principal que la construction du projet et sa conduite pourront être assumées par les candidats à l'accession.

A ce moment-là, l'accompagnement pourra également avoir pour objectif d'amener les accédants à s'impliquer dans la dimension collective du projet lorsque les opérateurs sont engagés dans des projets qui impliquent de façon concertée un groupe d'habitants comme c'est le cas par exemple dans les projets coopératifs.

Les autres dimensions de l'accompagnement concernent tous les aspects techniques du montage d'un projet, de la maîtrise des coûts à la qualité du logement en passant par le droit. Aussi les intervenants de l'accompagnement sont-ils divers. Ce sont, par exemple, des architectes, des techniciens du bâtiment, des assistants sociaux, des juristes, des conseillers financiers... Mais il est crucial que leurs différentes interventions soient coordonnées par un(e) accompagnant(e) principal(e) qui suit le processus d'un bout à l'autre : cela doit permettre que les ménages accédants bénéficient de conseils pertinents eu égard à leur situation propre.

Quel est le profil de cet accompagnant principal vers l'autonomie des ménages ? C'est un(e) généraliste qui peut avoir divers métiers et formations de base telles que travailleur social, promoteur de logement, bailleur social mais qui conçoit avant tout ce processus d'accompagnement comme une tâche centrale dans l'accession à la propriété des ménages en difficulté, dans la perspective que ceux-ci puissent être logés selon leur désir en valorisant leurs capacités personnelles et en leur apportant les outils nécessaires au plein exercice de leur parcours résidentiel.

Ce type d'accompagnement, innovant parce que global et non segmenté, innovant aussi parce qu'attaché à des projets atypiques, nécessite un financement. C'est principalement à cette ingénierie de l'accompagnement que la Fondation de France s'est efforcée de répondre dans le cadre de ce programme expérimental.

### Propositions

Les conditions de réussite et l'efficacité sociale des projets dépendent étroitement de la mise en œuvre d'une ingénierie d'accompagnement qui n'est pas ou peu reconnue, ainsi que les chapitres précédents l'ont mis en lumière. Le développement des différentes filières mises en jeu reste confiné dans une logique de micro-niches car les conditions à réunir pour assurer l'ingénierie de montage ne sont pas réunies, notamment lorsque des opérateurs se lancent dans des expérimentations. Une telle ingénierie repose aussi sur la possibilité de marier des compétences diverses, l'accompagnant principal a un rôle « d'assembleur de compétences ». Ceci n'est pas toujours possible chez des opérateurs associatifs dotés de budgets limités impropres à l'embauche de toutes les qualifications souhaitables.

Il convient aussi de clarifier la fonction de sécurisation du risque économique apportée par les opérateurs et leurs missions d'ingénierie d'accompagnement. A ce titre, il est possible d'établir un parallèle avec les opérations de micro-crédit destinées à faciliter la création d'activités économiques par des entrepreneurs dépourvus de moyens financiers. Dans cette perspective, le fait de donner un cadre à l'ingénierie d'accompagnement pourrait permettre d'une part de générer des mécanismes pour son financement et d'autre part de faciliter l'accès au crédit pour des ménages qui en sont actuellement exclus.

Quelques suggestions sont avancées, qui pourraient faciliter la promotion d'un accompagnement tourné vers l'autonomie des accédants.

- ➔ Créer un référentiel ainsi que des mécanismes de financement des missions d'accompagnement.
  - Un financement pour l'ingénierie d'accompagnement de type « MOUS accession très sociale ».
  - 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.
  - Etudier la faisabilité d'un fonds d'accompagnement sur initiative des collectivités territoriales (EPCI compétents en matière d'habitat, conseils généraux, régions), cofinancé par l'Etat et les collectivités locales volontaires, voire des établissements financiers (caisse des dépôts, livret A...) et bancaires pouvant financer des opérateurs d'accompagnement et toute initiative conduisant à plus d'autonomie et de maîtrise de leur projet par les familles. Au titre de la prévention des risques, la SGFGAS (Société de Gestion du Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la Propriété) pourrait participer au cofinancement du fonds.
- ➔ Concernant spécifiquement l'ingénierie financière,
  - Un cadre juridique à préciser, de même que les limites du dispositif, afin que les opérateurs puissent intervenir comme prêteurs secondaires (micro prêt travaux, logique assimilable au FSH de la CDC).
  - Possibilité de faire financer en partie ces missions par le prêteur principal (logique de la " sous-traitance de la confiance dans la relation banquier /emprunteur" comme pour le microcrédit).
- ➔ Favoriser les actions de qualification professionnelle pour développer les savoir-faire et les métiers d'opérateurs, développer les dispositifs d'appui professionnels, juridiques et techniques.

### III. Accompagner le renouvellement des formes et des statuts de la propriété favorisant l'implication des accédants

Dans un contexte d'augmentation des prix immobiliers rendant de plus en plus difficile l'accession à la propriété des plus modestes, les pouvoirs publics ainsi que les opérateurs sont à la recherche de solutions nouvelles visant à améliorer l'accessibilité économique des opérations.

Les approches relevant uniquement de l'ingénierie financière se sont révélées insuffisantes pour solvabiliser les ménages les plus modestes, les effets de l'allongement de la durée des emprunts ont été par exemple annihilés par l'augmentation des coûts immobiliers. Par ailleurs, cet allongement n'est pas sans effet pervers (limitation de l'accès au crédit de personnes proches de l'âge de la retraite) et n'est pas sans poser un certain nombre de questions.

Ce constat a poussé les pouvoirs publics et les opérateurs à rechercher des solutions nouvelles, souvent complexes et fondées sur une double approche

juridique et économique. Ces filières émergentes se caractérisent parfois par une conception différente du statut de la propriété ou du mode de production (baisse du coût de la construction par l'intégration d'une part plus ou moins importante de travail – autoconstruction – réalisé par l'accédant).

Le programme expérimental de la Fondation de France s'appuie sur de nombreuses expériences et permet de capitaliser des projets qui concernent la plupart de ces filières émergentes.

#### **Le développement de nouvelles formes de coopératives ou la relance des coopératives d'habitants**

L'expérience d'Habicoop permet d'explorer des solutions fondées sur l'acquisition progressive de parts de la coopérative dont le coopérateur reste locataire.

L'avancement de cette expérience fait émerger un certain nombre de questions quant à l'accès aux financements aidés et à l'organisation juridique dans le temps de la vie de la coopérative, en particulier en cas du départ de coopérateurs.

La recherche ou la relance de nouvelles formes de propriété collective au travers de démarches coopératives

- Permettre l'accès au PTZ pour l'acquisition des parts sociales de la coopérative.
- Permettre de mettre en œuvre le Pass-foncier pour des opérations collectives.
- Permettre des ré-échelonnements d'emprunts bancaires de la coopérative sans augmentation excessive des taux d'intérêt ni pénalités afin de permettre les rachats de parts par la coopérative lors d'une entrée/sortie sans que le coût du rachat ne pèse trop fortement sur les nouveaux coopérateurs.
- Obtenir que le calcul des aides au logement soit fait sur la base du coût total de la redevance des coopérateurs (part loyer et part acquisitive).

## Dissociation de la propriété, accession progressive, propriété partagée

### La dissociation de la propriété entre le sol et le bâti avec acquisition ou non du foncier à terme (différé)

De nombreux montages sont actuellement en voie d'expérimentation et il est certainement un peu tôt pour évaluer les effets de mesures potentiellement intéressantes telles que le Pass-foncier. Les opérations actuellement réalisées relèvent d'une logique de «paiement différé» du foncier, elles ne touchent pas, ou peu, au statut actuel du droit de propriété dans le contexte du marché immobilier foncier en France. Il existe peu de réflexion sur la dissociation de propriété «à long terme» qui permettrait d'organiser un marché de l'accession à coûts fonciers faibles ou nuls (ou sous la forme de baux avec paiement de loyer) sur des terrains portés par des opérateurs ou des collectivités.

- Rechercher les modalités permettant d'ouvrir les montages de dissociation de propriété aux opérations collectives.
- Faciliter, par des dispositions financières, juridiques et comptables (collectivités territoriales) l'accession sur sol d'autrui avec portage foncier sur le long terme.
- Etudier la faisabilité d'une mobilisation de l'investissement éthique dans la constitution de sociétés foncières de type SCPI (Société Civile de Placement Immobilier) dans une optique de dissociation soit de la propriété et des murs (sur le modèle des *Land Trusts* américains) soit du bâti et de l'usage (pour l'accession dans l'ancien).

### La relance et la recherche de nouvelles solutions en termes de location-accession (PSLA...)

Le PSLA est envisagé dans le cadre des études de faisabilité de certaines expérimentations du programme. Pour autant, son attractivité financière ou sa capacité de solvabilisation des ménages les plus modestes ont fortement diminué à la suite de l'allongement de la durée des emprunts et en regard des possibilités offertes par les mécanismes de «foncier différé» (tel le Pass-foncier). On constate donc actuellement une certaine désaffection des opérateurs pour le PSLA et une tendance au raccourcissement de la phase locative dans les opérations en cours.

- La filière location-accession a très certainement sa place pour favoriser l'accession des ménages les plus modestes. Il convient donc de revisiter le dispositif du PSLA dans le contexte actuel afin de redonner à la phase locative tout son sens dans la construction du projet et de la trajectoire des ménages. Aujourd'hui la phase locative du PSLA relève plus d'une logique de captation des avantages du financement du locatif social appliqué à l'accession (TVA à 5,5 %, durée d'exonération de TFPB\*) que d'une réelle constitution d'une filière de location-accession permettant de solvabiliser des ménages modestes ayant peu ou pas d'apport. On peut envisager de développer aussi des opérations de location-accession dans l'ancien pour les ménages modestes.

\* Taxe foncière sur les propriétés bâties

### La mise en œuvre des dispositions prévues à l'article 34 de la loi ENL visant à permettre l'accession à la propriété « progressive » sous la forme de SCI de capitalisation

Il s'agit là très certainement d'une piste tout à fait novatrice : les accédants sont au départ locataires de la SCI, à ce titre l'opération peut bénéficier des aides de droit commun pour le locatif social (TVA à taux réduit, exonération de TFPB etc.). En sus du paiement du loyer, en fonction de ses capacités contributives, l'accédant acquiert progressivement des parts de SCI correspondant à son logement. Ce type de montage comporte un potentiel important en terme de reproductibilité qu'il conviendra d'évaluer au terme des premières expériences.

Le cadre juridique a été mis en place par l'article 34 de la loi ENL (engagement national pour le logement) et nécessite pour sa mise en œuvre la parution de décrets d'application. Avec la publication annoncée de ces décrets d'application, l'expérience menée par AERA et ses partenaires et appuyée par la Fondation de France est en train de franchir une nouvelle étape : le travail avec les ménages concernés prend actuellement la forme d'une démarche de programmation concertée.

Aujourd'hui les interrogations portent essentiellement sur le rapport entre programmation concertée et mission de maîtrise d'œuvre. Dans une hypothèse de reproductibilité la question du financement de la mission d'accompagnement et d'appui se pose, elle est aujourd'hui estimée à environ 3000€ par logement. Ce surcoût est pris en charge partiellement par l'aide de la Fondation de France. L'opérateur propose une logique de mutualisation : création d'un fond coopératif auquel les ménages participeraient pour le montage de futures opérations.

- Elargir l'expérimentation actuelle afin de pouvoir conduire une première évaluation et déterminer la pertinence et les conditions d'une reproductibilité à une échelle supérieure.
- Mobiliser des crédits expérimentaux pour financer l'ingénierie d'accompagnement et susciter de nouvelles opérations.

### La relance des opérations d'autoconstruction

Le programme expérimental de la Fondation de France intègre plusieurs expériences faisant appel

à l'autoconstruction pour une part plus ou moins importante des travaux à réaliser. Plusieurs pistes sont en cours d'expérimentation. On peut distinguer plusieurs types de situation ou les travaux réalisés par les ménages doivent permettre une réduction plus ou importante du coût de construction :

- autoconstruction de la totalité de la maison avec fourniture des matériaux ou d'une formule comportant une part plus ou moins importante de préfabrication (en ossature bois par exemple)
- autoconstruction portant essentiellement sur les finitions et le second œuvre
- autoconstruction d'une partie de la maison (maison agrandissable, la première partie de la maison étant habitable)
- réalisation de travaux en autoconstruction en requalification de l'habitat ancien (logique d'autoréhabilitation).

Ces opérations impliquent fortement les ménages et s'inspirent, sans pour autant les reproduire, des opérations historiques du mouvement Castors et des Compagnons bâtisseurs. Elles peuvent aussi comporter une part d'entraide bénévole fondée sur la solidarité au sein d'un groupe d'autoconstructeurs. Il convient néanmoins de souligner que depuis les expériences historiques, le contexte technique et juridique, l'évolution des notions de responsabilité, ont fortement changé et rendent plus délicate la réalisation de ces opérations.

Plusieurs questions se posent :

- Comment bénéficier des aides de droit commun par exemple en matière de TVA, de prêt aidé ou pour la réhabilitation en matière d'aide l'ANAH ?
- Comment adapter les notions de garantie, de dommage ouvrage permettant de protéger l'accédant et de garantir la valeur du bien vis à vis du crédit hypothécaire ?
- Comment en cas d'entraide dans un groupe régler simplement les questions d'assurances responsabilité civile/accident et offrir des garanties suffisantes vis-à-vis des lois destinées à lutter contre le travail dissimulé.
- Toutes ces expériences mettent en lumière la nécessité de faire mieux reconnaître l'autoconstruction dans le droit (garantie, responsabilité, assurances, droit social et fiscal) et dans le cadre des dispositifs de financement.



- 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, les aides de l'ANAH. Adapter. Mettre en place une forme de certification découlant l'encadrement collectif permettant de garantir la valeur du bien vis à vis des établissements financiers
- Adapter le dispositif d'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 (possibilité de travailler sur le projet d'autrui sans être en infraction vis à vis du droit du travail et du droit fiscal).

### Réfléchir à la mobilisation du bail à réhabilitation pour faciliter le traitement de situations de propriétés non durables

Le bail à réhabilitation peut permettre de traiter certaines des situations de propriétaires occupants

en logements indignes. Il s'agit d'utiliser le bail à réhabilitation pour réaliser un portage patrimonial et proposer au propriétaire de rester dans son logement avec un statut de locataire tout en permettant la réalisation des travaux nécessaires.

Le cadre juridique existe mais les conditions ne sont pas toujours réunies pour en faire un dispositif véritablement structurant dans le traitement des situations.

La mobilisation à grande échelle de cette forme de propriété transitoire pour traiter les situations d'habitat indigne de propriétaires occupants implique une volonté commune des différents partenaires (ANAH, EPCI ayant une compétence habitat...) ainsi qu'un important travail d'ingénierie des opérateurs locaux : construction du projet avec la famille, plan de travaux et de financements, fiscalité...

- Engager une réflexion sur la mobilisation du bail à réhabilitation pour traiter les situations d'habitat indigne de propriétaires occupants en lien avec l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

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

Un des principaux obstacles pour mener à bien de processus d'accession à la propriété dans les milieux disposant de faibles moyens financiers réside dans la méconnaissance de l'ensemble des coûts de l'accession et de la jouissance chez les accédants. Il est donc de la plus haute importance de clarifier non seulement les composantes de l'investissement, la durée du crédit, les taux d'intérêt mais également les charges de fonctionnement d'un logement à soi. Les différentes configurations (propriété individuelle, copropriété, propriété coopérative) impliquent, pour les accédants, des rythmes et des montants de charges différents, sur lesquels toute la lumière doit être faite dès le début du processus afin de sécuriser les parcours.

### L'accession dans l'ancien

L'accession dans l'ancien pour les ménages les plus modestes ne bénéficie pas de politiques publiques permettant de structurer et de sécuriser cette filière. Il n'existe pas non plus d'opérateurs dans cette filière, alors que les opérations de requalification urbaine, par exemple, mériteraient de comporter une offre et un accompagnement des ménages.

Cette situation s'explique en partie par une focalisation de longue date sur le neuf dans le cadre de politiques du logement dictées en grande partie par le choix du soutien à l'industrie du bâtiment. Néanmoins il convient de constater **qu'il existe une**

**filière « d'accession très sociale ou à bon marché » qui, faute d'être structurée, est fortement porteuse de risques.** Le potentiel en termes d'accession « à bas prix » est beaucoup plus important dans l'ancien que

dans le neuf. Une politique publique structurée en la matière permettrait aussi d'accompagner les objectifs actuels de rénovation urbaine et de requalification des centres anciens.

- ➔ Créer un cadre de référence et un mode de financements pour faire émerger des opérateurs d'accession très sociale dans l'ancien (selon une logique assimilable au marchand de bien social). Ces opérateurs pourraient intervenir à la fois dans des missions de recyclage immobilier et d'accompagnement/sécurisation des ménages. L'action de ces opérateurs pourrait en particulier s'appuyer sur les dispositifs et financements développés dans le cadre de la relance des politiques de restauration des quartiers anciens (cf les dispositions en discussion à ce jour dans le projet de loi Boutin concernant le Programme National de Rénovation des Quartiers Anciens). De tels dispositifs permettraient de conforter les objectifs sociaux de réponse à la demande et de maintien de la population concernée par ces opérations. Les opérateurs pourraient aussi intervenir « en diffus ».
- ➔ 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 : aides fiscales (portant sur les droits de mutation, sur la TVA en matière de travaux de rénovation portés par un opérateur ou par l'accédant, et concernant les intérêts d'emprunt au titre de l'IRPP\*).
- ➔ Créer une filière d'accompagnement d'accession encadrée dans l'ancien contribuant à la sécurisation des ménages et permettant d'agir dans une logique de prévention (appui aux travaux, garantie de travaux minimum en matière d'énergie, ingénierie financière etc.).
- ➔ Offrir des sources de financement mis en œuvre par les opérateurs selon une logique s'apparentant à un « microcrédit immobilier » concernant la possibilité pour les ménages modestes d'accéder à une source de crédit afin de conforter l'accession dans l'ancien (au démarrage pour l'équipement du logement ou pour traiter des difficultés ultérieures et rendre possible la réalisation des travaux).
- ➔ Intégrer ces propositions dans les nouvelles démarches proposées pour les centres anciens dans le cadre du Plan national de rénovation des quartiers anciens par exemple.

### **Proposer des solutions de financement en complément du système d'aide actuel et du prêt principal, permettre aussi le financement d'opérations de traitement des situations pathologiques**

Les ménages accédants à la propriété sont souvent confrontés à la nécessité de trouver des financements complémentaires pour « terminer les travaux » ou équiper leur logement (cuisine, appareil ménager, meubles, travaux d'économies d'énergie, etc.). Ce sont souvent les financements mobilisés à ce moment (crédit revolving en particulier) qui peuvent être à l'origine d'incidents de paiement.

De plus, le traitement de certaines situations pathologiques (cf. expérience d'UFUT 44) de propriété non durable suppose la mobilisation de formes de financement spécifiques.

Il convient aussi de souligner l'efficacité sociale et en termes d'accessibilité économique pour les plus modestes des fonds complémentaires mis à disposition par les collectivités territoriales dans le cadre de fonds locaux. Ces fonds peuvent intervenir seul ou en complément des aides et prêts existants (doublement du PTZ pour certaines catégories de ménages par exemple) ; ces fonds peuvent être abondés par le 1 % logement ou par la Caisse des Dépôts et Consignations selon la logique des Fonds Solidarité Habitat ; leur efficacité est fortement corrélée au mode de gestion et à la façon dont se structure la relation aux ménages.

\* Impôt sur le revenu de personnes physiques

→ S'inspirer des expériences de prêts solidaires pour monter une filière spécifique d'accès à des financements adaptés, en particulier dans un objectif de réalisation de travaux et de lutte contre la précarité énergétique

- Etudier la possibilité de mobiliser le fonds de cohésion sociale s'apparentant à la logique d'apport de garanties dans le cadre du microcrédit social pour des prêts aux ménages modestes et très modestes pour l'équipement du logement pour la réalisation de travaux de sortie des situations d'indépendance et d'économies d'énergie.
- Donner la possibilité à des opérateurs d'appui et d'accompagnement d'accéder à des ressources financières d'origine bancaire et/ou des fonds d'épargne réglementés et gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations.
- Mieux utiliser les possibilités du 1 % relance et réorienter les fonds du « Pass travaux » (prêt complémentaire pour l'équipement du logement des ménages modestes et très modestes).
- Favoriser l'implication des collectivités territoriales pour la création de fonds locaux, ciblés socialement, permettant la mise en place de financements spécifiques appuyant la mise en œuvre des PLH.

## La vente de patrimoine locatif HLM, une filière à développer sous certaines conditions

La vente du patrimoine HLM peut constituer une des filières permettant l'accession des ménages les plus modestes ; à ce titre plusieurs questions peuvent être posées en relation avec les autres réflexions menées dans le cadre du programme de la Fondation de France.

Une politique de vente massive de logements sociaux présenterait un risque grave de disparition d'un segment majeur de l'offre de logement pour les couches populaires. Pour autant, la vente de HLM peut être une solution, notamment pour des ménages solvables ou solvabilisables mais tenus à l'écart du locatif social du fait de certaines préventions et de pratiques discriminatoires.

Dans ce cas de figure, il est nécessaire de prendre en compte dans l'évaluation de la solvabilité des ménages, les coûts induits et les futures charges ainsi que les travaux ultérieurs à réaliser de manière individuelle ou dans le cadre de copropriété. Il conviendrait peut être aussi de réfléchir à une performance énergétique minimum.

Il y a nécessité également de réunir les conditions (en termes de compréhension et d'implication des ménages) pour le bon fonctionnement des copropriétés.

- Reconnaître le rôle possible de la vente HLM pour l'accession des ménages modestes et financer une ingénierie d'accompagnement. Afin de prévenir les risques d'échec d'accession de ménages très modestes, réfléchir aux conditions à réunir et aux engagements réciproques.
- Etudier la possibilité de mixer ces opérations de vente avec des projets d'habitat groupé du type coopératif ou accession progressive.

## Le traitement des situations de propriétaires en difficulté, ou comment permettre de sécuriser une propriété durable

De nombreuses situations ont été identifiées et une partie des expérimentations proposées par le programme de la Fondation de France porte sur le traitement de situations « pathologiques » (accédants en difficulté, accédants dans des zones rurales dans des bâtiments insalubres et en incapacité de réaliser des travaux, copropriétés dégradées, etc.). De nombreuses propositions évoquées ci-dessus peuvent aussi avoir pour vocation de faciliter le traitement de ces situations. Il s'agit de mieux reconnaître et de faire financer par les politiques locales de l'habitat l'ingénierie et le rôle fondamental des opérateurs accompagnant ces ménages.

- Obtenir la possibilité de financer, de manière permanente à l'échelle d'un territoire, des missions d'opérateurs de prévention et de traitement ; cette solution permettrait de sortir du cadre d'opérations ponctuelles dont le montage financier repose sur celui des missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ou sur de l'ingénierie en accompagnement d'OPAH ou de Projet d'Intérêt Général].

→ Soutenir la mise en place d'antennes d'appui à la recherche de solutions innovantes, notamment dans les régions rurales où des opérateurs sont confrontés à la dispersion de la population relevant potentiellement de l'accèsion très sociale et où les moyens financiers et techniques sont fréquemment défaillants.

## Mettre les objectifs du Grenelle de l'environnement au cœur des opérations d'accèsion pour les plus modestes

### Travailler les formes architecturales et urbaines en relation avec la formation des coûts et la mise en évidence des coûts induits

La nécessité de travailler fortement la conception architecturale et technique dans une perspective de maîtrise des coûts induits constitue aussi une des pistes explorées par certaines des expérimentations du programme.

La nécessité de travailler fortement la conception architecturale et technique dans une perspective de maîtrise des coûts induits constitue aussi une des pistes explorées par certaines des expérimentations du programme.

Une intégration très en amont des préoccupations de maîtrise des coûts dès la conception architecturale en proposant par exemple une forme architecturale compacte avec des surfaces de façade et de

toiture optimisées permet de faire d'importantes économies de coût de construction tout en limitant les surfaces déperditrices de chaleur. La conception des parties communes (utilisation de la lumière naturelle, limitation des parties chauffées, etc.), l'orientation et l'exposition, la conception bioclimatique, les choix d'énergies et les choix d'équipement influent fortement sur le coût global pour l'accédant. L'enjeu est important, l'impact économique (économie d'investissement et de fonctionnement comparé à une opération « moyenne ») sur le coût global supporté par l'accédant est du même ordre de grandeur (15 à 35 %) voire supérieur aux effets de la plupart des aides financières et fiscales destinées à développer l'accessibilité économique de l'accèsion à la propriété.

→ Favoriser des projets pilotes, les évaluer. Réaliser un guide de conception architecturale et technique pour la maîtrise des coûts.

→ Développer et renforcer les propositions du Grenelle de l'environnement, en particulier pour l'accèsion dans l'ancien et rendre obligatoire la prise en compte des charges (charges de chauffage, charges de copropriétés, charges de transport) dans l'estimation des capacités d'endettement.

→ Mener une réflexion concernant la mise en évidence des coûts induits découlant de la localisation des opérations d'accèsion en relation avec le coût et la fiscalité attachés au foncier. Imaginer un système réduisant, pour les ménages modestes, l'écart de coût foncier entre périurbain et zones urbaines organisées.

---

**TABLEAU DE SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS**


---

**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 et s'apprécier dans le long terme. C'est dans le long terme que l'on appréciera si la situation des familles s'est durablement améliorée par l'accession à la propriété.*

- 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 PLH et la mise en œuvre des observatoires locaux de l'habitat.
  - Réfléchir avec les candidats à l'accession ou au maintien sur le sens et les implications qu'ont pour eux le logement et 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 se mettre au service des projets portés par les futurs accédants.
- 

**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.*

- Créer un référentiel ainsi que des mécanismes de financement des missions d'accompagnement.
    - Un financement pour l'ingénierie d'accompagnement de type « MOUS accession très sociale ».
    - 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.
    - Etudier la faisabilité d'un fonds d'accompagnement sur initiative des collectivités territoriales (EPCI compétents en matière d'habitat, conseils généraux, régions), cofinancé par l'Etat et les collectivités locales volontaires, voire des établissements financiers (caisse des dépôts, livret A...) et bancaires pouvant financer des opérateurs d'accompagnement et toute initiative conduisant à plus d'autonomie et de maîtrise de leur projet par les familles. Au titre de la prévention des risques, la SGFGAS (Société de Gestion du Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la Propriété) pourrait participer au cofinancement du fonds.
  - Concernant spécifiquement l'ingénierie financière,
    - Un cadre juridique à préciser, de même que les limites du dispositif afin que les opérateurs puissent intervenir comme prêteurs secondaires (micro prêt travaux, logique assimilable au FSH de la CDC).
    - Possibilité de faire financer en partie ces missions par le prêteur principal (logique de la « sous-traitance de la confiance dans la relation banquier /emprunteur » comme pour le microcrédit).
  - Favoriser les actions de qualification professionnelle pour développer les savoir-faire et les métiers d'opérateurs, développer les dispositifs d'appui professionnels, juridiques et techniques.
-

---

**TABLEAU DE SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS**


---

### 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 passe aussi 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 rendues 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.*

#### **La recherche ou relance de nouvelles formes de propriété collective au travers du statut coopératif**

- Permettre l'accès au PTZ pour l'acquisition des parts acquises de la coopérative.
- Etudier la possibilité de mettre en œuvre le Pass-foncier dans le cadre de ce type de montage.
- Permettre des rééchelonnements d'emprunts bancaires de la coopérative sans augmentation des taux d'intérêt ni pénalités afin de faciliter les rachats de parts sans que le coût du rachat ne pèse trop fortement sur les nouveaux coopérateurs.
- Obtenir que le calcul des aides au logement soit fait sur la base du coût total de la redevance des coopérateurs (part loyer et part acquisitive).

#### **La mise en œuvre des dispositions prévues à l'article de l'ENL visant à permettre l'accession à la propriété « progressive » sous la forme de SCI de capitalisation**

- Elargir l'expérimentation actuelle afin de pouvoir conduire une première évaluation et déterminer la pertinence et les conditions d'une reproductibilité à une échelle supérieure.
- Mobiliser des crédits expérimentaux pour financer l'ingénierie d'accompagnement et susciter de nouvelles opérations.

#### **La relance et la recherche de nouvelles solutions en termes de location-accession (PSLA)**

- Redonner à la phase locative du PSLA tout son sens dans la construction du projet et de la trajectoire des ménages. Développer aussi des opérations de location-accession dans l'ancien pour les ménages modestes.

#### **La dissociation de la propriété entre le sol et le bâti avec une acquisition, ou non, du foncier à terme**

- Rechercher les modalités permettant d'ouvrir les montages de dissociation de propriété aux opérations collectives.
- Faciliter par des dispositions financières, juridiques et comptables (collectivités territoriales) l'accession sur sol d'autrui avec portage foncier sur le long terme.

#### **La relance des opérations d'autoconstruction**

- Définir un cadre juridique de référence permettant aux opérations d'autoconstruction d'avoir accès aux aides et financements aidés pour l'acquisition des matériaux et le financement de l'ingénierie.
- Adapter le dispositif d'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 (possibilité de travailler sur le projet d'autrui sans être en infraction vis à vis du droit du travail et du droit fiscal).

#### **Réfléchir à la mobilisation du bail à réhabilitation pour faciliter le traitement de situations de propriétés non durables**

- Engager une réflexion sur la mobilisation du bail à réhabilitation pour traiter les situations d'habitat indigne de propriétaires occupants en lien avec l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.
-

---

**TABLEAU DE SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS**


---

**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.*

**L'accession dans l'ancien**

- Créer un cadre de référence et un mode de financements pour faire émerger des opérateurs d'accession très sociale dans l'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 : aides fiscales (portant sur les droits de mutation, sur la TVA en matière de travaux de rénovation...)
- Créer une filière d'accompagnement d'accession encadrée dans l'ancien contribuant à la sécurisation des ménages et permettant d'agir dans une logique de prévention (appui aux travaux, garantie de travaux minimum en matière d'énergie, ingénierie financière, etc.).
- Intégrer ces propositions dans les nouvelles démarches proposées pour les centres anciens dans le cadre du Plan national de rénovation des quartiers anciens par exemple.

**Proposer des solutions de financement en complément du système d'aide actuel et du prêt principal, permettre aussi le financement d'opération de traitement des situations pathologiques**

- S'inspirer des expériences de prêts solidaires pour monter une filière spécifique d'accès à des financements adaptés pouvant permettre la mise en place de financements spécifiques adaptés, en particulier dans un objectif de réalisation de travaux et de lutte contre la précarité énergétique
  - Etudier la possibilité de mobiliser le fonds de cohésion sociale selon la logique d'apport de garanties dans le cadre du microcrédit social
  - Donner la possibilité à des opérateurs d'appui et d'accompagnement d'accéder à des ressources financières d'origine bancaire et/ou de la caisse des dépôts et consignations ; mieux utiliser les possibilités du 1 % relance et réorienter le Pass travaux ; favoriser l'implication des collectivités territoriales pour la création de fonds locaux, ciblés socialement, permettant la mise en place de financements spécifiques appuyant la mise en œuvre des PLH

**La vente de patrimoine locatif HLM sous certaines conditions**

- Reconnaître le rôle possible de la vente HLM pour l'accession des ménages modestes et financer une ingénierie d'accompagnement. En termes de prévention des situations de propriété non durable pour les plus modestes, réfléchir aux conditions à réunir et engagements réciproques.

**Le traitement des situations de propriétaires en difficulté ou permettant de sécuriser une propriété durable**

- Au-delà d'opérations ponctuelles possibilité de financer, de manière permanente à l'échelle d'un territoire, des missions d'opérateurs de prévention et de traitement.
- Soutenir la mise en place d'antennes d'appui à la recherche de solutions innovantes, notamment dans les régions rurales.

**Mettre les objectifs du Grenelle de l'environnement au cœur des opérations d'accession pour les plus modestes**

- Favoriser des projets pilotes, les évaluer.
  - Développer et renforcer les propositions du Grenelle de l'environnement et rendre obligatoire la prise en compte des charges (de chauffage, de copropriétés, de transport) dans l'estimation des capacités d'endettement.
  - Mener une réflexion sur les coûts induits par la localisation des opérations d'accession en relation avec le coût et la fiscalité attachée au foncier. Imaginer un système réduisant, pour les ménages modestes, l'écart de coût foncier entre périurbain et zones urbaines organisées.
-

## Annexes

# Les dispositifs financiers de l'accession sociale à la propriété

## Les prêts aidés « classiques »

### Le Nouveau prêt à taux zéro - NPTZ

C'est la pierre angulaire de l'accession aidée à la propriété car il est accessible à un très grand nombre de ménages. Il s'agit d'un prêt aidé de l'Etat qui est remboursable sans intérêts sur une durée plus ou moins longue. Lancé au début des années 90 dans un contexte de crise, il avait à ses débuts, entre autres objectifs, une importante dimension d'appui au secteur du bâtiment.

Le prêt permet de financer l'acquisition d'une résidence principale, avec ou sans travaux, sans condition d'ancienneté ni quotité minimale de travaux. Il complète un prêt bancaire classique.

Le montant maximum du NPTZ est de 20 % du coût de l'opération (majoré à 30 % dans les ZUS et le ZFU) ou de 50 % des autres prêts d'une durée supérieure à 2 ans concourant au financement de l'opération. Il est plafonné en fonction de la taille et de la localisation du ménage.

Le prêt est accordé sous conditions de ressources incluant plus de 80 % de la population française. Les ressources déterminent également la durée du prêt et une période de différé de remboursement.

En cas de subvention apportée par une collectivité locale, le PTZ peut être majoré de 10 à 15 000 euros (les plafonds de ressources sont alors abaissés au niveau de ceux du PLUS)

En zone ANRU (500 m de la limite du quartier en convention Anru) : l'Anru peut accorder une prime et la construction donne lieu à une TVA à 5,5 % et une exonération de TFPB.

Le prêt à taux zéro n'ouvre pas droit en tant que tel à l'APL. Mais lorsque l'emprunteur bénéficie de l'APL au titre d'un Prêt d'accession sociale (PAS) ou d'un Prêt

conventionné (PC), les mensualités du prêt à taux zéro sont prises en compte dans le calcul de l'APL.

Selon les chiffres fournis par la SGFGAS (Société de Gestion du Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la Propriété), le profil des ménages ayant souscrit un NPTZ est le suivant:

- Age moyen des bénéficiaires : 25-35 ans (65 %),
- Anciens locataires du parc privé,
- 53 % des ménages accédant sont composés d'au plus 2 personnes,
- CSP majoritaires : ouvriers, employé, professions intermédiaires,
- 51 % des accédants ont des revenus < à 2 SMIC

### Le Prêt d'accession sociale (PAS) et le Prêt conventionné (PC)

Le PAS et le PC financent l'acquisition et/ou l'amélioration d'une résidence principale, de l'emprunteur ou d'un locataire pour le PC. Ce sont des prêts conventionnés, le PAS est accordé sous conditions de ressources (inférieures au NPTZ), le PC sans conditions. Ces prêts ouvrent droit à l'APL. Le prêt a un taux encadré (entre 5,75 % et 6,20 % pour le PAS, entre 6,35 % et 6,80 % pour le PC) et il peut couvrir 100 % du montant de l'opération.

51 775 PAS et 99 136 PC ont été accordés en 2005.

Selon la SGFGAS, le revenu mensuel moyen d'un emprunteur utilisant le PAS est de 2 029€.

Le profil majoritaire des utilisateurs du PAS est constitué d'ouvriers, employés et professions intermédiaires, avec un léger glissement de la proportion d'ouvriers au profit des employés.



## Les systèmes qui utilisent un démembrement temporaire de la propriété

### Le Prêt social location accession - PSLA

Le Prêt social location accession décompose l'accèsion en deux étapes. Une étape locative qui permet aux ménages de se constituer un capital, une deuxième étape acquisitive.

Le système est sécurisant car il comporte des clauses de relogement et de rachat, il se base sur des accords tripartites entre le ménage, une personne morale (bailleur social, SEM, promoteur) et l'Etat. Le prêt est porté tout d'abord par la personne morale mais il peut ensuite glisser sur l'accédant. Le PSLA est d'autant plus intéressant que l'option est levée tardivement, mais dans la pratique, les opérateurs recherchent la levée d'option la plus rapide possible car il a peur que le ménage ne la lève pas et reste locataire.

Il s'agit d'un prêt qui couvre l'ensemble de l'opération et dont les plafonds de ressources sont légèrement supérieurs à ceux du PAS. Ce prêt ouvre droit à l'APL et à des avantages fiscaux de type opération HLM classique (réduction de TVA et exonération de taxe foncière).

Le bilan de ce prêt est assez modeste pour le moment, notamment car sa population cible est réduite et qu'il dépend de la volonté d'un tiers de le porter. En 2006, 1476 agréments PSLA ont été distribués, environ 2 000 en 2007.

### Le Pass-foncier

Le dispositif « Pass-foncier » est issu d'une convention entre l'Etat, le 1 % logement et la Caisse des Dépôts et Consignations signée en 2006. Il s'agit de dissocier dans l'opération le foncier et le bâti, dans un premier temps l'accédant rembourse uniquement le bâti, il remboursera ensuite le terrain. Le terrain entre temps est acheté par un collecteur du 1 % selon un coût

maximum (souvent inférieur au prix réel) et est portée durant une période 25 ans maximum. Le dispositif ne s'applique que sur du neuf et de l'individuel.

Il existe deux types d'opérations éligibles :

- les opérations « accédants » : toute opération d'acquisition ou de construction par un ménage d'un logement individuel ou collectif neuf affecté à sa résidence principale ;
- les opérations « fléchées » : opérations groupées financées en prêt social de location-accession (PSLA) ayant fait l'objet d'un agrément par un comité ad hoc Etat-CDC-UESL, après avis de la direction régionale de la Caisse des dépôts et consignations.

Les plafonds de ressources sont ceux du PSLA.

Dans le cadre d'opérations « accédants », les ménages bénéficiaires d'un Pass-foncier bénéficient d'une garantie de rachat et de relogement pendant la phase de remboursement du bâti. Dans le cadre des opérations « fléchées », les ménages acquéreurs bénéficient de la sécurisation associée au financement PSLA.

La convention Etat, 1 %, Caisse des Dépôts prévoit entre 2007 et 2010 :

- « Opérations accédants » : 20 000 logements par an ;
- « Opérations fléchées » : entre 750 et 2 000 logements prévus par an.

L'accord mis en place par le ministère du logement sous le titre des « maisons à 15 euros par jour » est en fait un accord sur la mise en œuvre de Pass-foncier couplés avec les autres dispositifs (PAS, PTZ, subvention d'une collectivité locale).

Le tableau de synthèse ci-après reprend dans chacun de ces dispositifs les éléments importants pour l'accèsion à la propriété des ménages très modestes.

## LE MAINTIEN ET L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DES MÉNAGES TRÈS MODESTES

	TYPE D'AIDE	AIDE COMPLÉMENTAIRE	MONTANT DU PRÊT (MÉNAGE DE 3 PERSONNES)	TAUX D'INTÉRÊT	DURÉE DU PRÊT
<b>NPTZ</b>			20 % du coût de l'opération, 50 % des autres prêts concourants au financement de l'opération. Plafonds : 25 000 € dans le neuf, 22 500 € dans l'ancien		6 à 22 ans
<b>Majoré</b>	Prêts à taux zéro	Différé de paiement en fonction de ses ressources	+ 12 500 € en zone A, + 10 000 € en zones B et C	0 %	9 à 24 ans
<b>En ZUS ou ZFU</b>			Majoration de 50 % des plafonds du NPTZ + cumulable avec PTZ majoré		6 à 22 ans
<b>PAS</b>	Prêt conventionné	Conventionnement APL	Jusqu'à 100 % du coût de l'opération	De 5,85 % à 6,30 %	12 à 35 ans
<b>PSLA</b>	Acquisition progressive	Conventionnement APL, TVA 5,5 % et exonération de TFPB	Jusqu'à 100 % du coût de l'opération, prix de vente du logement plafonné (plafond accession HLM)	*	5 à 35 ans
<b>Pass-foncier</b>	Portage du foncier	TVA 5,5 %	50 000 € en zone A, 40 000 € en zone B	**	***

\* Redevance plafonnée en phase locative : de 4,69 à 5,5 % en phase acquisitive (ne peut être supérieure à la redevance).

\*\* Vente du foncier au prix d'origine indexé de 1,5 % par an pour les salariés (d'une entreprise soumise au 1 %) et de 2 à 4,5 % pour les ménages.

\*\*\* Entre la 18<sup>e</sup> et la 25<sup>e</sup> année, le foncier est racheté ou remboursé sur 15 ans par un surloyer.

En complément éventuel de ces prêts, la construction en zone Anru (ou dans un périmètre de 500 m en zone Anru) permet de bénéficier d'une TVA à 5,5 %.

PROJET FINANCÉ	CONDITION D'ÉLIGIBILITÉ	PLAFOND DE RESSOURCES (MÉNAGE DE 3 PERSONNES)	OBLIGATION DE SUBVENTION COMPLÉMENTAIRE	DISPOSITIF DE SÉCURISATION
Résidence principale (RP), construction, achat, neuf ou ancien, travaux		50 000 € (zone A), 36 538 € (zone B ou C) <i>Entre le PLUS et le PLS</i>	Non	
Construction ou achat neuf	Primo-accédant	41 215 € (Paris), 41 461 € (Ile-de-France), 32 223 € (autres régions) <i>Proche du PLUS</i>	Subvention d'une collectivité locale, 4 000 € en zone A, 3 000 € en zone B et C ou mise à disposition d'un terrain	Non
RP en ZUS ou ZFU		Idem PTZ ou PTZ majoré	Non	
Construction, achat (neuf ou ancien), travaux	Tout accédant	33 500 € en zone A, 26 705 € en zone B ou C <i>Entre PLUS et PLA</i>	Non	Non
Construction ou acquisition d'un logement neuf	Primo-accédant	40 488 € en zone A, 36 538 € en zones B et C <i>Proche du PLUS</i>	Non, mais obligation de portage par un opérateur (organisme HLM, SEM, promoteur)	Garantie de rachat pendant 15 ans Garantie de relogement en HLM si le ménage est sous les plafonds PLUS
Construction ou acquisition d'un logement neuf individuel	Primo-accédant	Idem PSLA	Non	Garantie de rachat Garantie de relogement

**La Fondation de France** est le trait d'union entre les donateurs et les personnes en difficulté. Elle soutient des projets concrets et innovants, qui répondent aux besoins sans cesse en évolution de la société. Elle agit dans tous les domaines de l'intérêt général : solidarités, enfance, santé, recherche médicale, culture, environnement.

La Fondation de France abrite également des fondations créées par des mécènes et les conseille dans leur démarche. Indépendante et privée, la Fondation de France ne reçoit aucune subvention publique et ne peut distribuer ses prix, bourses et subventions que grâce à la générosité de ses donateurs.



40 avenue Hoche - 75008 Paris  
Tél. 01 44 21 31 00 - Fax 01 44 21 31 01

[www.fondationdefrance.org](http://www.fondationdefrance.org)

ISBN : 2-914404-34-4  
ISSN : 1264-4250  
Octobre 2008