

# L'accès et le maintien dans la propriété des ménages modestes

## Synthèse de l'évaluation

Février 2011

### Efficacité et limites d'un programme sur quatre ans

Parmi les neuf projets soutenus par la Fondation de France, certains ont été réalisés ou sont en voie de l'être. D'autres, qui se sont heurtés à des blocages, sont encore en suspens. Ces blocages sont d'ordre réglementaire ou renvoient à l'acceptabilité locale

des projets. La durée de trois ans du programme s'est avérée brève eu égard à la complexité des projets et aux obstacles rencontrés. Elle a néanmoins permis un soutien prolongé aux opérateurs et non une simple aide au démarrage.

Même dans les processus très solidement accompagnés, le temps est un facteur que l'on peut considérer de deux manières : d'une part, il est très important de prendre le temps de faire autant de démarches que nécessaire avec les personnes qui tentent d'accéder à la propriété ou de s'y maintenir. D'autre part, cette durée est parfois contradictoire avec l'urgence du besoin de logement. Ainsi, une personne qui fait partie des clients de Julienne Javel est-elle obligée, à l'approche de l'hiver, de trouver un hébergement temporaire, étant donné l'état de sa maison, sans que les moyens de la réhabiliter aient encore été réunis.

### La diversité des expérimentations : une force pour l'innovation sociale

Autour des deux hypothèses fondatrices – importance de l'accompagnement des ménages et réflexion sur les formes de propriétés et sur les modes de production du logement abordable – le programme a réuni des opérateurs d'origine très diverses, porteurs de cultures et d'expérience multiples. Cette diversité, qui se retrouve aussi dans la nature des expérimentations financées, aurait pu constituer un handicap pour le programme et une difficulté pour en synthétiser les enseignements. Bien au contraire, elle a été un facteur de renforcement du programme, même si les entretiens auprès des opérateurs ont parfois fait état de limites : interrogation

sur la place que chacun occupe et sur la mise en commun d'une culture du travail social d'une part, et de l'autre, la recherche de solutions innovantes de production de logement populaire.

Le programme a créé un espace d'innovation sociale dans un contexte où celle-ci est de plus en plus restreinte. Il a permis d'étendre la question de l'innovation au-delà des opérateurs soutenus : au niveau des collectivités locales associées, qui ont pu se saisir de cette dimension, et au niveau de l'État, présent au titre de l'innovation, qui a permis de renforcer l'importance prise par cette notion dans le programme.

Le principal élément fédérateur de cette diversité renvoie à l'importance des missions d'appui et d'accompagnement de ménages à un moment de leur trajectoire de vie ou de leur trajectoire résidentielle.

Le rôle des opérateurs aux côtés des ménages s'est avéré fondamental quelle que soit la situation traitée (accès ou maintien de la propriété). Néanmoins, les formes de ces actions d'appui et d'accompagnement,

les métiers et compétences mobilisés (ingénierie sociale, financière, appui technique, intermédiation vis-à-vis du secteur bancaire, etc.) sont très fortement corrélés aux contextes. La nécessité de mettre en œuvre une pluralité de compétences a pu constituer une limite pour certaines expérimentations, en particulier lorsqu'elles concernaient l'ingénierie financière. La mise en commun de savoirs par le dispositif d'animation du programme, dont la mission d'appui confiée aux bureaux d'études, n'a pas réussi à répondre pleinement à certaines attentes ou à certains déficits de compétences.

## Une capitalisation en continu des expériences qui peine à trouver un second souffle

Les réunions régulières des opérateurs, l'appui des bureaux d'études, le dispositif de formation-action et de capitalisation en continu des acquis ont permis à la fois de consolider les expériences en cours, mais aussi de communiquer rapidement autour du programme à partir des premiers résultats (cf. rapport réalisé au cours de la deuxième année). Ce mode de conduite est riche en enseignements, en particulier sur la fonction d'échange et d'appui réciproque que peut produire la mise en œuvre d'un programme thématique. Il en va de même au sujet de la capacité à produire de la lisibilité vers l'extérieur – par la production d'un premier rapport dans un contexte politique où les questions d'accession étaient en débat, l'interpellation de l'État sur les difficultés observées, l'organisation du colloque de clôture impliquant fortement les opérateurs.

Il convient également de souligner la richesse tirée de la diversité de la composition du comité de pilotage, permettant de croiser des cultures et des points de vue différents issus du monde bancaire (Crédit mutuel), des collecteurs du 1 % (Comité paritaire du logement

des organismes sociaux) ou du soutien de l'État à l'innovation sociale (Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale, aujourd'hui rattachée à la Direction générale de la cohésion sociale).

Le bilan du dispositif d'accompagnement, perçu comme positif, ne doit pas cacher un certain nombre d'interrogations. Le dispositif a eu du mal à trouver un second souffle au cours de l'année 2009. Cette difficulté a été en partie causée par l'échec des propositions faites au Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement (Cidol), et à la mission du préfet Régnier chargée de travailler avec les opérateurs autour des difficultés identifiées dans les opérations en cours. Par la suite, la dynamique collective a peine à se constituer autour des chefs de file lorsqu'a été prise la décision de mener le travail proposé à l'État à partir des seuls moyens du programme. Celle-ci, en revanche, s'est bien rétablie pour la préparation du colloque final. Par ailleurs, malgré son relatif échec, la démarche avec les services de l'État a permis de formuler de nombreuses propositions.

## Une fonction d'interpellation et une force de propositions à consolider

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de ces interpellations et de ces propositions sur les pouvoirs publics et les collectivités territoriales. Il faudra donc déterminer si les propositions faites lors du colloque auront une suite ou pas. Néanmoins, malgré l'échec de la démarche proposée au Cidol et à la mission du préfet Régnier, il est important de constater que l'inter-

vention de la Fondation de France a été déterminante. Elle a permis de faire reconnaître, dans le cadre de la rédaction de la circulaire du 6 septembre 2010 sur les agréments des organismes agissant en faveur du logement des personnes défavorisées, que les missions d'accompagnement visées par le texte pouvaient aussi concerner les ménages accédants ou propriétaires.

Le succès du colloque et notamment la composition de la salle – la forte participation des collectivités territoriales mérite d’être soulignée – contribue à asseoir la légitimité d’une question et d’un champ

qui ne l’étaient absolument pas jusqu’à une période récente : la spécificité de l’accession et du maintien dans la propriété des ménages modestes au-delà des simples questions économiques.

## Des acquis importants et une capacité à formuler des propositions reproductibles à plus grande échelle

Plusieurs problématiques transversales au programme font l’objet d’acquis importants.

Tout d’abord, on peut considérer que **l’approche par les ménages et par les trajectoires résidentielles a été validée et confortée**. Cette approche a permis de minimiser la dimension idéologique du débat sur l’accession à la propriété des ménages modestes, car

il a été démontré qu’il n’y pas de bonnes ou de mauvaises réponses à cette question. Il y a en fait des situations, des moments de vie où cette question est parfaitement légitime et pertinente.

Cette question de l’entrée par les ménages est aussi illustrée dans le bilan relatif des opérations. L’approche au cas par cas de la propriété comme modalité d’insertion ou de promotion sociale (association Une famille un toit, association Julienne Javel, Pact-Arim de l’Aveyron) débouche sur des réussites.

Les opérateurs qui ont créé des dispositifs et qui sont ensuite allés vers les ménages ont eu plus de difficultés que ceux qui sont partis de la situation de ménages identifiés.

Cette démarche d’accession ou de maintien dans une propriété durable ne peut se concrétiser qu’au prix d’un certain nombre de conditions à réunir, en

particulier en ce qui concerne l’appui ou l’accompagnement des ménages.

La fonction d’appui et d’accompagnement des ménages défavorisés est encore peu reconnue et peu financée, ce qui retarde d’autant plus le montage de ces opérations.

**On ne peut pas réduire les conditions de l’accessibilité aux seules questions économiques et financières**, mais ces dernières doivent être prises

en compte et analysées de manière détaillée au regard des coûts globaux du logement et des choix de la famille dans la répartition de son budget.

La question des revenus des ménages se pose différemment selon les contextes : accession ou maintien, zone rurale ou urbaine, logement neuf ou ancien. Concernant les projets d’accession, surtout en zone tendue ou dans le neuf, il existe bien une limite de revenus ou des difficultés de situations (tutelle, endettement antérieur, entre autres) qui empêcheront l’engagement des banques malgré un fort niveau d’accompagnement.

Pour les situations de maintien, par contre, il semble que l’accompagnement et l’ingénierie financière adaptée puissent faire levier et débloquent des situations très complexes et de revenus très bas (minima sociaux), quitte à jouer sur les formes de la propriété.

Le programme a clairement démontré l’importance de s’interroger sur les formes d’implication des ménages, les conditions juridiques et techniques et les formes de propriété **entre des démarches de droit commun et l’exploration de nouvelles voies**.

Il a permis de dépasser la vision « idéologique » du droit de propriété comme élément de patrimoine, pour se centrer sur l’importance d’un droit d’usage sécurisé et sur la notion du vivre ensemble.

La démarche du Pact-Arim de l'Aveyron souligne l'avantage du droit commun, à condition de considérer le ménage comme un habitant ordinaire et non comme un cas social. Mais là réside précisément une grande difficulté parce que rien, dans le système de production du logement et d'accès au financement, ne s'y prête. D'où la nécessité pour les opérateurs de déployer non seulement beaucoup d'énergie, mais aussi de passer

du temps et de faire preuve d'imagination, en recherchant par exemple des moyens de financement inédits comme la location d'une toiture à une société pour y installer des panneaux photovoltaïques (économie des coûts de rénovation de la toiture). Dans un autre registre, l'association Une famille un toit pratique les prêts solidaires à partir d'emprunts qu'elle contracte elle-même auprès de banques.

Plus les projets débordent les cadres habituels de la production du logement, plus ils butent sur des difficultés juridiques que l'expérimentation n'a pas permis de surmonter. L'innovation (auto-éco-construction, habitat groupé) ne cadre pas toujours avec le système législatif et réglementaire.

## Des difficultés qui demeurent, des acquis à prolonger

Au lendemain du colloque de clôture du programme, de nombreux opérateurs expriment le besoin de prolonger les pistes ouvertes pour apporter des solutions aux difficultés, en particulier d'ordre juridique et financier, qui demeurent :

- les conséquences de la fin du Pass foncier et au-delà, la nécessité du partenariat avec les collectivités locales pour l'accès à un foncier abordable ;
- la reconnaissance d'un véritable statut de l'auto-constructeur et des coopératives d'habitat, et la levée de certaines difficultés d'application pour la mise en place des Sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété, permettant de lever les barrières juridiques et l'accès aux financements (Le Prêt social location-accession notamment) ;

- le financement de l'accompagnement, dans un contexte budgétaire tendu. Cette question devant être examinée à partir de trois entrées : ce qu'il est possible d'intégrer et d'amortir dans le financement principal de la construction ou de la réhabilitation, ce qui relève des missions d'accompagnement au titre des politiques sociales de l'habitat et enfin, ce qui renvoie au financement de la sécurisation des opérations d'accession (Fonds de garantie de l'accession sociale, fonds de garantie divers, intervention des fonds sociaux des Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété) ;
- la nécessité d'approfondir les démarches concernant le coût global du logement en prenant en compte l'ensemble des questions énergétiques et environnementales.

L'intégralité de l'étude *L'accès et le maintien dans la propriété des ménages modestes* est téléchargeable sur le site [www.fondationdefrance.org](http://www.fondationdefrance.org)



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