

ETUDE CAF – *Les accédants à la propriété à bas revenus*

par *Isabelle Dupont **, *Vincent Enos *** et *Jean-François Jouzel **

CAF d'Evreux - Centre de ressources. * Chargé d'études. ** Responsable du Centre.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoit une refonte du Plan départemental pour le logement des plus démunis (PDALPD) sur la base d'une évaluation quantitative et qualitative des besoins en matière de logement des plus démunis. Dans le département de l'Eure, la direction départementale de l'Équipement (DDE) a lancé cette étude à laquelle elle a associé les principaux acteurs du logement dont la caisse d'Allocations familiales (CAF).

Dans ce cadre, la CAF de l'Eure a décidé d'apporter une contribution spécifique par une étude sur les accédants à la propriété à bas revenus bénéficiaires d'une aide au logement. Dans le département de l'Eure, 10,5 % des accédants à la propriété sont des accédants à bas revenus. Qui sont-ils ? Où se situent-ils sur le département ? Quelles sont leurs difficultés ? Ce travail tente de répondre à ces interrogations en identifiant leurs caractéristiques socio-économiques, leur distribution spatiale, en mesurant l'importance de leurs difficultés et leur nature, et en appréhendant leur parcours de logement. Au-delà d'une contribution à la connaissance des accédants à la propriété à bas revenus, cette étude livre des éléments de cadrage et des préconisations susceptibles d'alimenter réflexions et débats des acteurs locaux en vue de la définition des politiques et actions en matière d'accession.

990 accédants à la propriété à bas revenus dans l'Eure

Au 31 décembre 1999, 9 401 allocataires étaient bénéficiaires d'une aide au logement accession dans le département de l'Eure. 10,5 % d'entre eux, soit 990 allocataires, ont un revenu par unité de consommation (RUC) inférieur au seuil de pauvreté (1). Si l'on s'intéresse à la situation familiale de cette population, on note une proportion plus importante de familles monoparentales dans la population des accédants à bas revenus que dans celle de l'ensemble des accédants. De plus, au sein de ces familles on observe une surreprésentation des personnes veuves. L'analyse comparée des situations professionnelles montre une surreprésentation des chômeurs et des travailleurs indépendants. Les revenus sont majoritairement issus d'une activité professionnelle mais sont insuffisants pour assurer un niveau de

vie décent. Ainsi, 50 % des accédants à bas revenus vivent avec moins de 3 395 francs par mois et 25 % avec moins de 2 926 francs (tableau 1). Les minima sociaux ne permettent pas d'échapper à la pauvreté. A quelques exceptions près, les accédants bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) sont des accédants à bas revenus.

Tableau 1 – Répartition des accédants selon le revenu par unité de consommation
en francs

Quartiles	RUC accédants	RUC bas revenus
5 %	3 342,00	1 809,00
25 %	4 847,00	2 926,00
Médiane	5 716,00	3 395,00
75 %	6 671,00	3 750,00
95 %	8 425,00	3 965,00
100 %	16 270,00	4 000,00
Moyenne	5 798,00	–
Ecart type (1)	1 547,00	–

Source : Fichier réduit exhaustif des CAF au 31 décembre 1999, CAF de l'Eure.

Lecture du tableau : 25 % des accédants à bas revenus ont un revenu par unité de consommation (RUC) inférieur à 4 847 francs et 25 % ont un RUC inférieur à 2 926 francs.

(1) L'écart type est un indice de dispersion. Il est égal à la racine carrée de la moyenne des différences individuelles par rapport à la moyenne arithmétique.

Une plus forte tendance pour des logements anciens

Un tiers de la population des accédants bénéficie de l'allocation logement (AL) contre la moitié pour la population des accédants à bas revenus (tableau 2 p. 82). Compte tenu des modalités d'attribution de l'AL, on est amené à penser que les accédants à bas revenus ont une propension plus élevée à se porter acquéreur de logements anciens à réhabiliter. De plus, la concentration de

(1) Un groupe de travail réunissant la CNAF et l'INSEE préconise d'utiliser l'indicateur de bas revenus pour cliver les populations en présomption de pauvreté de celles qui ne le seraient pas. Une personne qui gagne moins de la moitié de ce que gagne la moitié de la population serait en situation de pauvreté monétaire/économique. En décembre 1998, cette somme s'élève à 3 874 francs. Une échelle (échelle d'Oxford modifiée) est appliquée pour tenir compte de la composition familiale et de sa structure par âge. Par extrapolation, le seuil de bas revenus arrondi est fixé à 4 000 francs au 31 décembre 1999.

La démarche de connaissance

La première étape de cette démarche d'étude est celle du recensement de la population des accédants à bas revenus sur le département de l'Eure et de l'identification de ses principales caractéristiques. Ce recensement a été réalisé par requête sur le Fichier réduit exhaustif des CAF (FRECAF) de la caisse d'Allocations familiales de l'Eure au 31 décembre 1999. 9 401 allocataires bénéficiaires d'une aide au logement accession ont été dénombrés. Le seuil de bas revenus retenu l'a été sur la base d'un travail entre la CNAF et l'INSEE d'après un indicateur de bas revenus aboutissant à l'énoncé suivant : serait en situation de pauvreté économique une personne qui gagne moins de la moitié de ce que gagne la moitié de la population. Soit 3 874 francs en décembre 1998. L'échelle d'Oxford modifiée est appliquée pour tenir compte de la composition familiale et de sa structure par âge. En retenant cet indicateur, 990 allocataires bénéficiaires d'une aide au logement accession dont le revenu par unité de consommation (RUC) est inférieur au seuil des bas revenus ont été recensés. Pour caractériser la population des accédants à la propriété et celle des accédants à la propriété à bas revenus, il a semblé intéressant de retenir principalement les variables renseignant sur

la situation familiale, la présence ou non d'un conjoint, le nombre d'enfants à charge, l'activité du responsable du dossier et de son conjoint éventuel, le montant des revenus bruts, le montant du quotient familial, le montant du revenu par unité de consommation, le montant des prestations versées, les minima sociaux, l'année d'accession, l'année de signature du prêt d'accession à la propriété, le montant du loyer de remboursement.

La deuxième étape s'attache à affiner le profil socio-économique des accédants à bas revenus, d'appréhender leur parcours logement et d'identifier leurs difficultés au moyen d'une enquête par entretien auprès d'un échantillon de cette population. La population enquêtée n'est pas un reflet fidèle de la population des accédants à bas revenus. L'échantillon n'est pas représentatif.

L'enquête a ciblé les personnes qui a priori connaissent une situation financière et un logement très dégradés : bénéficiaires de l'allocation logement et dont le RUC est inférieur à la médiane du RUC des accédants à bas revenus, résidant dans des communes où la proportion d'accédants à bas revenus est élevée. 106 allocataires ont été ciblés. Un premier courrier de présentation de la démarche leur a été

adressé. Après relances écrites et téléphoniques, 50 allocataires ont accepté de recevoir les enquêteurs. Le guide d'entretien se composait de quatre grandes parties :

- Le profil socio-économique des ménages enquêtés :
 - la situation familiale,
 - la situation professionnelle en terme de stabilité /précarité de l'emploi,
 - la durée du chômage,
 - la situation économique (perception par la famille des ressources mensuelles, importance des transferts sociaux, soutien financier des institutions sociales, niveau et nature des dettes, traitement de la situation d'endettement, solidarité familiale, auto-production) ;
- L'environnement de la famille :
 - les loisirs familiaux et des enfants, le niveau de formation,
 - les relations aux institutions sociales (fréquence et motifs du recours) ;
- Le parcours logement :
 - la situation du logement avant l'accession,
 - les raisons de l'accession,
 - le projet d'accession ;
- Les difficultés liées au logement :
 - le financement de l'accession,
 - l'insalubrité du logement,
 - les difficultés de transport.

ces allocataires sur les cantons situés dans la partie sud et ouest du département de l'Eure – offrant une forte proportion de logements anciens dont les prix sont inférieurs au marché moyen – tend à le confirmer.

Compte tenu de la structure du marché immobilier, de ses évolutions et de ses tensions et des échéances de prêt des accédants à bas revenus – 50 % d'entre eux ont une échéance mensuelle inférieure à 2 776 francs –, il est vraisemblable que les conditions de confort sont minimales. L'aide au logement couvre en moyenne 52 % de l'échéance ; elle rend possible l'achat (tableau 3 p. 83). Son versement sur le long terme conditionne le remboursement des échéances de prêt. L'aide au logement intervient au même titre que l'apport personnel et les prêts bancaires dans le financement de l'accession.

On peut penser que le bénéfice de l'aide au logement permet l'accès à la propriété pour cette population. L'enquête auprès d'allocataires accédants à bas revenus

bénéficiaires de l'AL permet d'affiner la connaissance de leur profil socio-économique. Ainsi, la population observée est dans une situation critique par rapport à l'emploi : 48 % sont sans activité ou au chômage depuis plus d'un an et 60 % des chômeurs depuis plus de trois ans, 36 % sont salariés, mais, parmi eux, 59 % ont un contrat de travail à durée déterminée. Le taux d'endettement est important : 70 % ont un taux d'endettement supérieur à 30 % et 16 % supérieur à 50 %. Le crédit immobilier représente la première source d'endettement. Toutefois, 70 % des accédants à faibles revenus n'auraient pas de dettes.

Face à cette situation paradoxale, trois explications peuvent être avancées. La première serait que ces ménages vivent dans un univers de privations, de sacrifices et d'efforts dans lequel l'accession mobilise les ressources de la famille. Ils n'ont pas une culture de la dette. Ils se situent dans une logique d'économie de subsistance. Pour 38 % des ménages enquêtés, l'apport

Tableau 2 – Répartition des accédants selon le type d'aide au logement
en %

Type aide au logement	Accédants	Accédants à bas revenus
Allocation logement	36,8	49,0
dont accession HLM	0,4	0,6
dont accession autre que HLM	36,4	48,4
Aide personnalisée au logement	63,2	51,0
dont accession neuve	53,1	37,4
dont agrandissement	0,3	0,3
dont amélioration existant	9,2	12,9
dont amélioration propriétaire occupant	0,1	0,1
dont acquisition avec prêt conventionné sans travaux	0,6	0,3

Source : Fichier réduit exhaustif des CAF au 31 décembre 1999, CAF de l'Eure.

de leur basse-cour ou de leur potager est essentiel dans leur alimentation quotidienne. La deuxième serait que ces ménages sous-estiment leurs dettes ; le recours au découvert bancaire (40 %) et au crédit *revolving* (28 %) masque temporairement les dettes. Enfin, la dernière explication reposerait sur la dissimulation de leur situation aux enquêteurs. Une dissimulation qui n'est pas forcément délibérée, les ménages pouvant idéaliser leur situation.

A la recherche de l'amélioration de son cadre de vie

84 % des ménages sont primo-accédants mais, antérieurement à l'accession, la moitié d'entre eux occupaient une maison individuelle principalement dans le secteur privé. Une des raisons majeures qui préside à l'accession est le désir de s'éloigner de la ville pour améliorer son cadre de vie. Ce rejet de la ville s'accompagne du rejet des grands ensembles et des logements sociaux. De plus, l'achat répondrait à un objectif de constitution d'un patrimoine.

L'enquête n'a pas mis en évidence l'existence d'un habitat insalubre au sens du Code de la sécurité sociale. Toutes les habitations sont dotées d'un point d'eau, d'un système d'évacuation des eaux usées et d'un moyen de chauffage. Toutefois, la vétusté et l'inconfort sont manifestes. La moitié des accédants enquêtés financent partiellement ou totalement les travaux sur leur apport personnel. Une baisse momentanée des ressources entraîne la suspension des travaux. Ces derniers étant majoritairement réalisés par les familles ou leurs proches, on peut craindre que les règles de sécurité ne soient pas toujours respectées et que le diagnostic technique ne soit pas pertinent (86 % des ménages n'ont bénéficié d'aucun

conseil avant l'accession et avant la définition des travaux).

42 % des accédants attribuent leurs difficultés à une baisse de ressources, consécutive à une situation de chômage ou à un incident de la vie (maladie, séparation, décès). Les difficultés financières ne semblent pas relever d'une incapacité à gérer leur budget mais davantage d'une carence dans la définition et le montage de l'opération. On peut penser que certaines opérations présentent, dès l'origine, des risques d'échec. La faible capacité financière de ces ménages limite leur choix du lieu d'implantation et du type d'opération. Ces ménages bénéficient en majorité de prêts bancaires classiques et de contrats à taux fixe. Malgré l'avantage d'allègement des charges de remboursement que représentent les prêts modulables en cas de difficultés, ils sont peu souscrits. 60 % des ménages ont souscrit un prêt sur plus de quinze ans et 6 % ont un prêt dont la durée de remboursement excède vingt ans.

S'inscrivant dans le cadre de la refonte du PDALPD, cette étude ne pouvait se restreindre à produire de la connaissance ; elle se devait d'aboutir à des préconisations concrètes. Celles-ci portent sur le système d'aides aux accédants en difficultés financières, sur les dispositifs liés à l'amélioration de l'habitat et sur la prévention à l'égard des ménages et des opérations à risque.

Des dispositifs institutionnels d'aides aux familles

Le système actuel offre plusieurs dispositifs curatifs. Le fonds d'aide aux accédants en difficultés (FAAD) est un dispositif national qui cible les ménages ayant souscrit un prêt d'accession à la propriété (PAP) entre le 1^{er} janvier 1981 et le 28 janvier 1991. Le système de subventions aux accédants en difficulté (SAAD) est un dispositif départemental et complémentaire au FAAD. Le FAAD/SAAD intervient pour des arriérés d'échéances ou sous forme d'allègement des échéances de prêt. Les critères d'accès sont très restrictifs. Une réflexion est sans doute à engager sur une extension aux bénéficiaires de prêts bancaires classiques et aux bénéficiaires ayant souscrit un prêt après 1991. Cette évolution est d'autant plus souhaitable que l'attrait du prêt PAP s'est réduit par rapport aux prêts bancaires classiques. Les taux d'intérêt proposés sont bien souvent moins attractifs.

Le système de rachat de logements appartenant à des accédants en difficulté (RAPAPLA) par les organismes logeurs cible les accédants ayant souscrit un prêt PAP

Tableau 3 – Répartition des accédants selon le montant de l'aide au logement et de l'échéance

en francs

Quartiles	Aide au logement accédants	Echéance accédants	Aide au logement accédants à bas revenus	Echéance accédants à bas revenus
5 %	113,00	1 123,00	359,00	1 069,00
25 %	435,00	2 615,00	915,00	2 000,00
Médiane	847,00	3 455,00	1 420,00	2 776,00
75 %	1 343,00	4 296,00	1 885,00	3 809,00
95 %	2 169,00	5 727,00	3 435,00	5 482,00
100 %	5 580,00	6 467,00	5 580,00	7 580,00
Moyenne	959,00	3 453,00	1 533,00	2 962,00
Ecart type	696,00	1 544,00	897,00	1 348,00

Source : Fichier réduit exhaustif des CAF au 31 décembre 1999, CAF de l'Eure.

Lecture du tableau : 25 % des accédants à la propriété perçoivent une aide au logement dont le montant est inférieur à 435,00 francs et 25 % ont une échéance de remboursement de prêt dont le montant est inférieur à 2 615,00 francs. 25 % des accédants à bas revenus perçoivent une aide au logement dont le montant est inférieur à 915,00 francs et 25 % ont une échéance de remboursement de prêt dont le montant est inférieur à 2000,00 francs.

entre le 1^{er} juillet 1984 et le 31 janvier 1985. A l'issue de la procédure, le logement devient la propriété de l'organisme logeur. La famille est maintenue dans les lieux en tant que locataire. Mais cette mesure est exceptionnelle. En effet, les opérations sont complexes et les critères d'accès très sélectifs. Le montage exige l'accord d'une multiplicité d'acteurs : les créanciers, l'Etat, les collectivités locales, les bailleurs, et la famille. L'Office public d'aménagement et de construction (OPAC) est le principal acteur sur le département. Il serait souhaitable de pouvoir activer cette mesure pour éviter les saisies immobilières ou des reventes à perte de maisons. Les relations entre acteurs du dispositif restent à tisser. Ce système devrait prévoir également la possibilité d'un retour à la propriété progressive.

Créées en 1977, les aides au logement solvabilisent et sécurisent les ménages. Cependant, elles assument de moins en moins bien ce rôle. L'actualisation de l'aide au logement ne suit pas l'évolution des situations financière et professionnelle des familles. Pour simplifier, en l'état de la législation, les modifications liées à la perte de revenus se font en N + 1.

Instauré par la loi Neiertz (2), l'objectif d'une procédure de surendettement est de permettre aux familles de conserver des revenus suffisants pour faire face aux dépenses quotidiennes, et d'apurer leur passif. La commission de surendettement peut avoir recours à des mesures de report, de rééchelonnement, de réduction du taux, de remise de dettes. Mais le suivi social des plans de surendettement n'est pas assuré et l'absence de signalement des saisines aux institutions sociales est critiquable. Faute de suivi social, nombre de plans ne sont pas respectés. Ce non-respect entraîne la déchéance

du plan et compromet un redressement durable de la situation des familles.

Institué en 1998 par la caisse d'Allocations familiales de l'Eure, le concordat accession est un dispositif souple, complémentaire du fonds solidarité logement (FSL) (3). Il permet aux accédants en difficultés d'être maintenus dans leur logement ou, à défaut, l'accès à un nouveau logement adapté à leur situation par l'apurement du passif et la prise en charge des frais d'entrée dans les lieux. Pour bénéficier du concordat accession, la famille doit être éligible aux fonds d'action sociale, c'est-à-dire percevoir des prestations à caractère familial.

(2) La loi du 31 décembre 1989, dite « Loi Neiertz », a institué une procédure de traitement du surendettement des particuliers dans laquelle le rôle essentiel est tenu par une commission constituée à cet effet dans chaque département et qui est chargée d'établir un plan amiable d'apurement des dettes des ménages surendettés recueillant l'approbation des créanciers privés. Selon ce dispositif, l'intervention du juge était néanmoins requise en cas d'échec de cet essai préalable de conciliation. Pour surmonter les difficultés d'application de ces dispositions, tenant notamment à l'engorgement des juridictions, la loi du 8 février 1995 a recentré le dispositif sur les commissions en leur conférant le pouvoir de formuler elles-mêmes des recommandations d'apurement auxquelles le juge donne suite et force exécutoire.

(3) Le FSL a pour objet d'attribuer des aides financières aux familles pour l'accès et le maintien dans leur logement. Les actions de maintien sont conduites dans le secteur locatif et l'accession à la propriété. Ces actions sont déclenchées à partir :

- d'un signalement des services prestations. Elles entrent dans le cadre de la procédure de maintien dans le logement dit « décret 90 » pour les locataires ou accédants relevant du régime de l'allocation logement ;
- d'un signalement de la section départementale des aides publiques au logement (SDAPL). Dans ce cas, seuls sont concernés les accédants à la propriété pour lesquels la CAF intervient et plus particulièrement pour les familles de trois enfants ;
- d'une demande de la commission des aides financières. Pour des situations présentées dans le cadre d'une demande d'aide, il arrive qu'un bilan accession soit préconisé avant de statuer sur une aide financière.

Une demande forte pour la protection des familles

La CAF intervient après régularisation des droits légaux mais elle n'intervient que dans la mesure où le dispositif permet de rétablir durablement la situation de la famille. Ce dispositif prévoit un volet d'accompagnement social. Un contrat est alors signé entre la famille, la CAF et le créancier. Ce dernier s'engage sur l'équilibre financier de l'opération (renégociation de prêt, abandon d'arriérés...), la CAF sur le versement d'une aide financière et sur l'assurance de l'existence d'un suivi social de la famille, et la famille sur des objectifs de travail social. La durée de la convention est fixée à un an.

Dans l'Eure, l'accompagnement social des familles accédantes est assuré par l'Union départementale des associations familiales (UDAF). Mais pour les professionnels, les mesures d'accompagnement seraient insuffisantes pour protéger les familles. Toutefois, il convient de distinguer ce qui relève de l'accompagnement social et ce qui relève de mesures spécialisées (type tutelle). On peut également s'interroger sur la forme de l'accompagnement social à promouvoir : mesure spécifique au champ du logement ou mesure englobant l'ensemble des difficultés sociales rencontrées par la famille, mesure individuelle ou collective... Sur cette question, un partenariat est à rechercher avec l'UDAF et le conseil général.

Le dispositif d'aide « 1 % logement » (4) a permis la mise en place de deux volets « sécurisation » des accédants à la propriété. Le premier volet concerne toute personne ayant souscrit un prêt d'accession social (PAS) et en situation de chômage. L'aide accordée par le « 1 % logement » consiste en un report gratuit de prêt, égal au maximum à 50 % des mensualités pendant douze mois. Le deuxième volet est au profit des seuls salariés des entreprises assujetties. Il s'agit d'un dispositif d'avance visant à faciliter le remboursement des mensualités d'emprunts pour les personnes ayant des revenus inférieurs aux plafonds du prêt à taux zéro. Pour ouvrir droit à cette aide, outre le chômage, la forte réduction des ressources liée notamment à l'éclatement de la famille est prise en compte. L'aide à la sécurisation des accédants 1 % n'est ouverte que si la personne n'est pas titulaire de l'aide prévue pour la sécurisation des accédants PAS.

Un système d'aides complexe et peu lisible pour l'usager

D'une manière générale, la critique que l'on peut faire des systèmes institutionnels d'aides aux accédants en

difficultés financières porte sur une articulation insuffisante entre les organes de dépistage et les dispositifs curatifs, et entre les dispositifs curatifs eux-mêmes. Si le législateur a pensé la réponse aux difficultés en terme d'unicité, la mise en place des outils repose sur une multiplicité d'acteurs rendant ainsi le système d'aide complexe et peu lisible pour l'usager. Il y aurait lieu de faciliter les signalements croisés au niveau des dispositifs pour une prise en compte globale des difficultés du public accédants. Une autre critique peut porter sur le dépistage insuffisamment précoce des situations d'impayés et sur l'insuffisance des mesures d'accompagnement social.

Les professionnels de l'immobilier et les banques proposent des systèmes de sécurisation de l'accession par les prêts modulables, l'assurance perte d'emploi, l'assurance décès et les garanties de rachat. Il existe aussi des dispositions non contractuelles telles que la modification amiable des prêts. Elles ne sont pas de portée générale mais se négocient au cas par cas. La renégociation du prêt ou son réaménagement permet l'allègement des mensualités. Une plus grande lisibilité de ces dispositifs de sécurisation est sans doute un axe à développer dans les politiques d'information et de conseil en direction des accédants à la propriété.

Des aides à l'amélioration de l'habitat

Le PDALPD n'intègre pas la dimension de l'amélioration de l'habitat. Mais, face au constat de vétusté et d'inconfort présent dans les habitations occupées par des accédants à bas revenus, il est nécessaire de prendre en compte cette dimension. En dehors des mesures fiscales, le soutien à l'amélioration des conditions de vie passe principalement par les aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et du conseil général. Les primes de l'Etat et du conseil général sont majorées dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Procédure créée par la circulaire du 3 mars 1977, l'OPAH a pour objectif d'améliorer la réhabilitation du parc immobilier bâti. Elle s'applique aussi bien aux logements locatifs qu'aux accédants et propriétaires occupants. Le périmètre de l'OPAH dépend de l'engagement des communes. Dans l'Eure, l'animation et la promotion du projet, le montage des dossiers sont assu-

(4) Trois conventions relatives à la sécurisation des accédants à la propriété et aux aides à la mobilité des salariés des entreprises assujetties au « 1 % logement » ont été signées le 4 février 1999 entre le secrétaire d'Etat au logement et le président de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL). Ces conventions fixent les modalités techniques d'application des nouveaux dispositifs d'aide issus de la convention quinquennale Etat/UESL du 3 août 1998 qui réforme les emplois du « 1 % logement ».

rés par un principal opérateur : Habitat et Développement (5). Les aides attribuées laissent trop souvent un « reste à financer » important aux familles, d'autant plus que les travaux doivent impérativement être réalisés par des entrepreneurs.

Les aides à l'amélioration à l'habitat bénéficient marginalement aux familles les plus modestes. N'est-il pas possible de réfléchir sur un régime d'attribution des aides différenciées selon les ressources des familles ? Ou de lever la condition de réalisation des travaux par des entrepreneurs pour les familles les plus modestes à partir du moment où les compétences et le diagnostic techniques sont validés par un professionnel ? Ce système permettrait à la fois de minorer le reste à charge, mais pourrait également s'inscrire dans une logique de travail social et notamment d'appropriation et d'insertion dans le logement.

A la CAF, depuis 1998, un dispositif complémentaire

Le prêt d'amélioration à l'habitat (PAH) est versé par la caisse d'Allocations familiales (CAF). Prestation légale, le PAH est ouvert à toute famille bénéficiaire de prestations familiales. Malgré un plafond d'intervention limité (7 000 F), les familles tiennent à ce mode de financement. Le prêt est sans intérêt, les délais d'instruction sont réduits, les fonds rapidement mobilisables et les travaux ne doivent pas obligatoirement être réalisés par des professionnels. Toutefois, ces politiques sont de visée assez large et ne ciblent pas toujours spécifiquement les plus démunis.

Instituée en 1998 par le schéma directeur de la CAF de l'Eure, la convention « amélioration du cadre de vie » est un dispositif complémentaire aux aides traditionnelles accordées dans le cadre de l'OPAH. Elle vise prioritairement les familles modestes éligibles aux fonds d'action sociale CAF avec des modalités d'intervention souples. La nature des travaux éligibles n'est pas restrictive et le soutien financier est assez important. En complémentarité des aides de l'OPAH et du PAH, à concurrence des sommes engagées, la CAF peut intervenir jusqu'à 50 000 francs. L'aide peut être accordée sous forme de prêt ou de secours en fonction de la situation financière de la famille.

Dans le cadre de l'OPAH, Habitat et Développement apporte ses conseils sur la viabilité financière et technique du projet et la CAF réalise le diagnostic social. Cette dernière peut mettre en place un accompagnement social de la famille. Il serait souhaitable d'élargir le bénéfice de la convention « amélioration du cadre de vie » aux zones

d'habitat hors OPAH mais financièrement la CAF ne peut agir seule et ne dispose pas non plus des compétences en matière de conseil technique sur les projets.

La prévention : un outil essentiel pour sécuriser les projets

Comme on l'a souligné *supra*, un certain nombre de projets présentent, dès l'origine, un risque d'échec élevé lié à l'opération initiée. Face à ce constat, l'importance du conseil préventif aux candidats à l'accession s'en trouve renouvelée. Une incitation financière ciblant les publics les plus fragiles pourrait convaincre les familles de prendre conseil auprès de l'Association départementale d'informations sur le logement (ADIL) de l'Eure. Le risque est également lié aux ménages dont la capacité financière est faible (ressources, capacité d'épargne, apport personnel et marge de sécurité financière faibles). Selon une étude de l'Association nationale d'informations sur le logement (ANIL), 70 % des projets déconseillés sur le plan de la viabilité financière sont le fait de ménages dont le RUC est inférieur au revenu médian des ménages français. La prévention reste un outil essentiel pour sécuriser les projets. Il apparaît nécessaire d'activer localement une politique de prévention par l'information et le conseil aux futurs accédants.

(5) *Présidé par le président du conseil général, Habitat et Développement a pour principales missions : l'information, l'assistance administrative, technique et financière, le montage et la gestion de dossiers d'aide à l'amélioration à l'habitat.*

Bibliographie

- Aubert B., *Seuils de pauvreté et montants des minima sociaux*, **Recherches et Prévisions**, décembre 1997-mars 1998, n° 50/51.
- AUDIAR, *Les accédants à la propriété en difficultés financières*, février 1986.
- Barthe M.-A., *Peut-on parler de franges de la pauvreté à partir du rapport de l'ADEPS ?*, **Recherches et Prévisions**, décembre 1994, n° 38.
- Broilliard C., Le Jeannic T. et Oger P., *Une source, une méthode pour mesurer localement la pauvreté*, **Recherches et Prévisions**, juin 1998, n° 52.
- CNAF, *Le sens des trajectoires*, CNAF, collection Espaces et familles, 1992, n° 23/24.
- CNAF, « Nouvelle crise du logement », **Informations sociales**, 1999, n° 77.
- Conseil économique et social, *La Grande pauvreté*, Direction des Journaux officiels, 1995.
- INSEE Auvergne et CAF de l'Allier, du Cantal et du Puy-de-Dôme, *Précarité en Auvergne*, **Les cahiers du point économique de l'Auvergne**, novembre 1997.
- INSEE Haute-Normandie et CAF de Rouen, *Pauvreté - Solidarité*, **Cahier d'aval**, juillet 1997, n° 43.
- INSEE Haute-Normandie et CAF de Rouen, *Précarité dans la ville*, **Cahier d'aval**, décembre 1997, n° 46.